BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO BỘ QUỐC PHÒNG

HỌC VIỆN HẬU CẦN

NGUYỄN THỊ KIM LIÊN

HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỈNH THÁI NGUYÊN

LUẬN ÁN TIẾN SỸ

TÀI CHÍNH - NGÂN HÀNG – BẢO HIỂM

HÀ NỘI - 2020

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO BỘ QUỐC PHÒNG

HỌC VIỆN HẬU CẦN

NGUYỄN THỊ KIM LIÊN

HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỈNH THÁI NGUYÊN

Chuyên ngành: Tài chính – Ngân hàng

Mã số: 9.34.02.01

LUẬN ÁN TIẾN SỸ

TÀI CHÍNH - NGÂN HÀNG – BẢO HIỂM

Người hướng dẫn khoa học: PGS. TS NGUYỄN HỮU HUỆ

HÀ NỘI - 2020

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu nêu trong luận án là trung thực. Những kết luận khoa học của luận án chưa từng được ai công bố trong bất kỳ công trình nào khác.

Tác giả luận án

Nguyễn Thị Kim Liên

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

CTX	Chi thường xuyên
ĐTPT	Đầu tư phát triển
IMF	Quỹ Tiền tệ quốc tế
HĐND	Hội đồng nhân dân
KBNN	Kho bạc nhà nước
KH&ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
KT-XH	Kinh tế - xã hội
NS	Ngân sách
NSĐP	Ngân sách địa phương
NSNN	Ngân sách nhà nước
NSTW	Ngân sách trung ương
ODA	Hỗ trợ phát triển chính thức
QH	Quốc hội
TW	Trung ương
UBND	Ủy ban nhân dân
XDCB	Xây dựng cơ bản

MỤC LỤC

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT ii
DANH MỤC BẢNG BIỂU viii
MỞ ĐẦU 1
Chương 1: TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN 8
1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài 8
1.1.1. Những nghiên cứu về chi ngân sách nhà nước 8
1.1.2. Nghiên cứu về thực tiễn quản lý chi ngân sách ở các nước 12
1.2. Tình hình nghiên cứu ở trong nước 17
1.2.1. Về chi ngân sách nhà nước 17
1.2.2. Về quản lý chi ngân sách nhà nước 18
1.3. Khoảng trống của các công trình nghiên cứu 21
Kết luận chương 1 23
Chương 2: LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC 24
2.1. Khái quát về chi ngân sách nhà nước 24
2.1.1. Khái niệm và đặc điểm chi ngân sách nhà nước 24
2.1.2. Phân loại chi ngân sách nhà nước 25
2.1.3. Vai trò của chi ngân sách nhà nước 27
2.1.3.1. Chi ngân sách nhà nước là điều kiện quyết định để thực hiện các nhiệm vụ của ngân sách nhà nước 27
2.1.3.2. Chi ngân sách nhà nước là công cụ quan trọng để thực hiện vai trò của nhà nước trong quản lý kinh tế 28
2.2. Quản lý chi ngân sách nhà nước 29
2.2.1. Khái niệm và đặc điểm chi ngân sách nhà nước 29
2.2.2. Mục tiêu và nguyên tắc quản lý chi ngân sách nhà nước 30
2.2.2.1. Mục tiêu quản lý chi ngân sách nhà nước 30
2.2.2.2. Nguyên tắc quản lý chi ngân sách nhà nước 32
2.2.3. Nội dung quản lý chi ngân sách nhà nước 35

2.2.3.1. Lập kế hoạch chi ngân sách nhà nước trung hạn và hằng năm.....35
2.2.3.2. Tổ chức chấp hành chi ngân sách nhà nước.....38
2.2.3.3. Quyết toán chi ngân sách nhà nước 40
2.2.3.4. Thanh tra, kiểm toán và kiểm tra chi ngân sách nhà nước.....40
2.2.4. Các tiêu chí đánh giá quản lý chi ngân sách nhà nước và nhân tố ảnh hưởng quản lý chi ngân sách nhà nước 42
2.2.4.1. Tiêu chí đánh giá quản lý chi ngân sách nhà nước 42
2.2.4.2. Nhân tố ảnh hưởng đến quản lý chi ngân sách nhà nước.....45
2.3. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước ở một số địa phương và bài học cho tỉnh Thái Nguyên.....50
2.3.1. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước của một số địa phương.....50
2.3.1.1. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước thành phố Hải Phòng.....50
2.3.1.2. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước của tỉnh Vĩnh Phúc.....52
2.3.1.3. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước của tỉnh Quảng Ninh 54
2.3.2. Bài học rút ra cho tỉnh Thái Nguyên 55
Kết luận chương 2 57
Chương 3: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỈNH THÁI NGUYÊN 59
3.1. Khái quát chung về tỉnh Thái Nguyên.....59
3.1.1. Quá trình hình thành, phát triển của tỉnh Thái Nguyên 59
3.1.2. Hệ thống tổ chức quản lý ngân sách nhà nước cấp tỉnh tại tỉnh Thái Nguyên 61
3.1.3. Một số chỉ tiêu kinh tế, xã hội tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018.....63
3.1.3.1. Chỉ tiêu kinh tế.....63
3.1.3.2. Chỉ tiêu xã hội 66
3.1.4. Tình hình thu chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018.....68
3.1.5. Những thuận lợi và khó khăn trong quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên 70

3.2. Thực trạng quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018 71
3.2.1. Thực trạng lập kế hoạch chi ngân sách nhà nước trung hạn và hằng năm 72
3.2.1.1. Thực trạng lập dự toán chi thường xuyên giai đoạn 2014 - 2018 72
3.2.1.2. Thực trạng lập kế hoạch vốn đầu tư 75
3.2.2. Quản lý chấp hành chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018 79
3.2.2.1. Quản lý chấp hành dự toán chi thường xuyên giai đoạn 2014-2018 79
3.2.2.2. Thực trạng cấp phát vốn đầu tư đối với công trình thuộc dự án đầu tư sử dụng từ nguồn ngân sách nhà nước 87
3.2.2.3. Thực trạng kiểm soát chi ngân sách qua Kho bạc nhà nước 89
3.2.3. Thực trạng quyết toán chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018 90
3.2.3.1. Quản lý quyết toán chi ngân sách thường xuyên giai đoạn 2014 - 2018 90
3.2.3.2. Quyết toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản 93
3.2.4. Công tác thanh tra, kiểm toán và kiểm tra chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên 95
3.2.4.1. Thực trạng thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm trong chi thường xuyên ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên 95
3.2.4.2. Thực trạng kiểm toán, thanh tra, xử lý vi phạm trong chi đầu tư ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên 95
3.3. Đánh giá chung quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018 100
3.3.1. Kết quả đạt được 100
3.3.2. Hạn chế và nguyên nhân 110
3.3.2.1. Hạn chế 110
3.3.2.2. Nguyên nhân 117
Chương 4: GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỈNH THÁI NGUYÊN 127

4.1. Định hướng, yêu cầu hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên 127
4.1.1. Định hướng hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn đến 2025 và những năm tiếp theo 127
4.1.2. Yêu cầu hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên trong giai đoạn đến 2025 và những năm tiếp theo 128
4.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên 130
4.2.1. Nhóm giải pháp về cơ chế chính sách.....130
4.2.1.1. Thay đổi khung khổ pháp lý để có thể áp dụng quy trình quản lý theo kết quả thực hiện nhiệm vụ 130
4.2.1.2. Xây dựng cơ chế phối hợp trong bộ máy quản lý ngân sách Nhà nước.....132
4.2.1.3. Xây dựng kế hoạch tài chính và kế hoạch chi tiêu trung hạn 134
4.2.2. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện 139
4.2.2.1. Xác định các bước quản lý theo kết quả thực hiện nhiệm vụ 136
4.2.2.2. Mở rộng quyền tự chủ của đơn vị thụ hưởng ngân sách nhà nước 137
4.2.2.3. Hoàn thiện công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm soát quá trình chi ngân sách.....140
4.2.2.4. Nâng cao hiệu lực kiểm tra, thanh tra quản lý và sử dụng ngân sách địa phương.....148
4.2.3. Nhóm giải pháp khác.....149
4.2.3.1. Đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm giám sát và giải trình tài chính trong chi tiêu 149
4.2.3.2. Nâng cao năng lực quản lý của người lãnh đạo, trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý ngân sách địa phương 151
4.3. Kiến nghị 153
4.3.1. Kiến nghị Quốc hội.....153
4.3.2. Kiến nghị Chính phủ 154
Kết luận chương 4 156
KẾT LUẬN 157

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐỀN LUẬN ÁN.....158
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....159
PHỤ LỤC.....165

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 3.1: Tổng sản phẩm tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018 64
Bảng 3.2. Tình hình thu chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên.....69
Bảng 3.3. Thực trạng lập dự toán chi thường xuyên tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018.....73
Bảng 3.4. Kế hoạch vốn đầu tư tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018.....76
Bảng 3.5. Điều chỉnh tăng (+) giảm (-) nguồn vốn triển khai so với Nghị quyết HĐND tỉnh 78
Bảng 3.6. Kết quả thực hiện dự toán chi thường xuyên giai đoạn 2014 – 2018.....80
Bảng 3.7. Kinh phí tiết kiệm và thu nhập bình quân tăng thêm từ việc thực hiện chế độ tự chủ của các đơn vị cấp tỉnh.....86
Bảng 3.8. Cơ cấu chi đầu tư phát triển của tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018 87
Bảng 3.9. Kết quả cấp phát vốn đầu tư qua Kho bạc nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018.....88
Bảng 3.10. Tình hình từ chối thanh toán của Kho bạc Nhà nước tỉnh Thái Nguyên (2014-2018).....90
Bảng 3.11. So sánh tình hình thực hiện chi thường xuyên so với dự toán được giao đầu năm 91
Bảng 3.12. Kết quả thanh tra chi thường xuyên ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên 95
Bảng 3.13. Tình hình kiểm toán chi đầu tư xây dựng cơ bản tỉnh Thái Nguyên 2014-2018.....96
Bảng 3.14. Đánh giá của cán bộ trong các cơ quan quản lý ngân sách địa phương ở tỉnh Thái Nguyên.....100
Bảng 3.15. Tình hình dừng, giãn tiến độ các dự án đầu tư xây dựng cơ bản giai đoạn 2014 - 2018 103
Bảng 3.16. Đánh giá của cán bộ quản lý ngân sách địa phương.....107

tỉnh Thái Nguyên về quyết toán ngân sách 107
Bảng 3.17. Ý kiến của người dân về nguồn vốn đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng124
Bảng 4.1. Đánh giá của cán bộ đơn vị thụ hưởng ngân sách về các danh mục cần đổi mới để mở rộng cơ chế khoán chi 132
Bảng 4.2. Đánh giá của cán bộ tài chính tại các đơn vị thụ hưởng ngân sách về những tác động của những quy định về ổn định kế hoạch đầu tư công (5 năm) 135

DANH MỤC BIỂU ĐỒ

Biểu đồ 3.1. Chi thường xuyên giai đoạn 2014 – 2018 ở tỉnh Thái Nguyên.....80
Biểu đồ 3.2. Cơ cấu chi giáo dục đào tạo 81
Biểu đồ 3.3. Cơ cấu chi y tế 83
Biểu đồ 3.4. Cơ cấu chi kinh tế.....84
Biểu đồ 3.5. Cơ cấu chi quản lý hành chính.....85
Biểu đồ 3.6. Hiệu quả quản trị và hành chính công tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018.....108

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, Nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng không chỉ trong quản lý xã hội, mà còn trong quản lý kinh tế. Ngân sách nhà nước là một trong những công cụ và phương tiện quan trọng nhất để Nhà nước thực thi nhiệm vụ của mình. Trong nhiều năm trở lại đây, quy mô NSNN ở Việt Nam khá lớn, chiếm gần ¼ GDP. Chính vì thế, việc sử dụng NSNN đúng mục đích với hiệu quả cao là vấn đề rất quan trọng, tác động không chỉ đến mức độ hoàn thành nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước, mà còn đến tốc độ tăng trưởng kinh tế cũng như quy mô thực thi các chính sách an sinh xã hội. Nhận thức rõ tầm quan trọng của sử dụng hiệu quả NSNN, trong những năm qua, Nhà nước đã tích cực đổi mới quản lý chi NSNN, chuyển từ phương thức quản lý NSNN mang nặng tính bao cấp sang phương thức quản lý chi NSNN phù hợp với kinh tế thị trường, trong đó nhấn mạnh hai nội dung cơ bản là phát huy vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương, từng bước mở rộng quyền chủ động cho các cấp ngân sách địa phương gắn với mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH) trên địa bàn.

NSNN là một quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, là kế hoạch tài chính cơ bản của nhà nước, giữ vị trí chủ đạo trong hệ thống tài chính. NSNN với ý nghĩa là nội lực tài chính để phát triển, trong những năm qua đã khẳng định vai trò của mình đối với toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Hệ thống NSNN ở Việt Nam hiện nay bao gồm NSTW và NSĐP, trong đó, NSĐP bao gồm ngân sách của đơn vị hành chính các cấp có HĐND và UBND, cụ thể là ngân sách cấp tỉnh, ngân sách cấp huyện và ngân sách cấp xã; ngân sách cấp dưới là một bộ phận hợp thành của ngân sách cấp trên.

Ngân sách cấp tỉnh là một cấp ngân sách có vai trò trong hệ thống NSNN. Việc tổ chức, quản lý ngân sách địa phương ở cấp tỉnh góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giải quyết được những vấn đề bức thiết của xã hội trên địa bàn các tỉnh, thành phố trực thuộc. Tăng cường quản lý chi NSNN là nhiệm vụ cần thiết nhằm tăng hiệu quả sử dụng vốn NSNN, tạo niềm tin cho nhân dân trong công cuộc đổi mới đất nước.

Trong những năm gần đây, Nhà nước đã quan tâm nhiều đến quản lý NSNN nói chung và quản lý chi NSNN nói riêng, bằng chứng là Luật NSNN sửa đổi năm 2015 đã có những thay đổi rất lớn trong quản lý chi NSNN, chi đầu tư công đã có Luật Đầu tư công 2014 và hiện đang nghiên cứu sửa đổi. Thái Nguyên là một tỉnh thuộc vùng Đông Bắc của tổ quốc, có vị trí địa lý thuận lợi – Là cửa ngõ giao lưu kinh tế xã hội giữa vùng trung du miền núi với vùng đồng bằng bắc bộ. Thái Nguyên cũng là một tỉnh thực hiện tốt chủ trương của Nhà nước về quản lý chi NSNN và đã đạt được những kết quả quan trọng trong quản lý chi NSNN. Có được kết quả nêu trên là nhờ sự nỗ lực của các cấp, các ngành đặc biệt là cán bộ, lãnh đạo ngành Tài chính đã tham mưu kịp thời với Tỉnh ủy, HĐND, UBND chỉ đạo thực hiện khá đồng bộ các giải pháp quản lý điều hành ngân sách, nuôi dưỡng nguồn thu, chống thất thu ngân sách như; có cơ chế chính sách thu hút các doanh nghiệp, khuyến khích đẩy mạnh sản xuất kinh doanh, mở rộng thị trường, nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp tạo tiền đề phát triển nguồn thu ổn định, vững chắc cho ngân sách tỉnh. Đồng thời, các cơ quan, đơn vị, địa phương đã chú trọng và tăng cường quản lý, điều hành chi ngân sách có kỷ cương, kế hoạch chặt chẽ, tiết kiệm, đảm bảo trong dự toán được giao. Tuy nhiên, vẫn còn những bất cập trong quản lý chi NSNN của tỉnh Thái Nguyên như: Quy trình phân bổ nguồn lực tài chính nhà nước còn thiếu mối liên kết chặt chẽ giữa kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trung hạn với nguồn lực trong một khuôn khổ kinh tế vĩ mô được dự báo và còn có nhiều khiếm khuyết trong hệ thống thông tin quản lý chi NSNN….

Căn cứ vào những vấn đề trên, tác giả chọn vấn đề: ***"Hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên"*** làm đề tài nghiên cứu của luận án tiến sỹ.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục đích nghiên cứu

Mục đích nghiên cứu của luận án là xây dựng những luận cứ khoa học về quản lý chi NSNN, từ đó đề xuất các giải pháp để hoàn thiện quản lý chi NSNN cấp tỉnh tỉnh Thái Nguyên.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục đích nghiên cứu trên, luận án có nhiệm vụ:

- Hệ thống hóa và bổ sung những vấn đề lý luận về quản lý chi NSNN.

- Phân tích và đánh giá thực trạng quản lý chi NSNN cấp tỉnh tại tỉnh Thái Nguyên trong đó tập trung trên bốn nội dung: Lập kế hoạch chi NSNN trung hạn và hằng năm; Tổ chức chấp hành chi NSNN; Quyết toán chi NSNN; Thanh tra, kiểm toán, kiểm tra chi NSNN tỉnh Thái Nguyên.

- Trên cơ sở định hướng hoàn thiện quản lý chi NSNN cấp tỉnh tỉnh Thái Nguyên, dựa trên những đánh giá thực trạng quản lý chi NSNN cấp tỉnh tỉnh Thái Nguyên trong thời gian qua để đề xuất một số giải pháp và kiến nghị nhằm hoàn thiện quản lý chi NSNN cấp tỉnh tỉnh Thái Nguyên giai đoạn đến 2025 và những năm tiếp theo.

2.3. Khung phân tích và câu hỏi nghiên cứu trong luận án

Khung phân tích trong luận án được thiết lập phù hợp với cách tiếp cận quản lý chi NSNN đặt trong thể chế chung về quản lý NS quốc gia thống nhất của Việt Nam. Trọng tâm nghiên cứu chính là nội dung quản lý chi NSNN của chính quyền cấp tỉnh. Nội dung quản lý chi NSNN cấp tỉnh được tiếp cận vừa theo chu trình NS, vừa theo hai khoản mục chi lớn là chi ĐTPT và CTX. Bộ máy và cán bộ quản lý chi NSNN chỉ được tiếp cận ở cấp tỉnh, bao gồm các bộ phận chính là UBND, HĐND, cơ quan tham mưu về quản lý chi NSNN là Sở Tài chính, Sở KH & ĐT. Các nhân tố ảnh hưởng đến quản lý chi NSNN cấp tỉnh gồm: Thể chế chung về quản lý NS quốc gia thống nhất của Việt Nam, trong đó nội dung có ảnh hưởng lớn nhất là chế độ, chính sách, định mức chi NSNN thống nhất trong cả nước; yêu cầu từ chủ trương, chiến lược phát triển KT-XH của vùng trung du miền núi Đông Bắc nói chung, tỉnh Thái Nguyên nói riêng, đến quản lý chi NSNN. Các mục tiêu cần đạt tới của quản lý chi NSNN cấp tỉnh bao gồm: đáp ứng yêu cầu thực hiện các chức năng của bộ máy quản lý nhà nước cấp tỉnh; phù hợp với chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển KT-XH trên địa bàn tỉnh; sử dụng NSNN tiết kiệm, đúng mục đích, phòng, chống lãng phí, tham nhũng NSNN.

Luận án được tiến hành để trả lời các câu hỏi nghiên cứu sau:

- *Câu hỏi nghiên cứu 1:* Cơ sở lý luận và căn cứ pháp lý của quản lý chi NSNN đặt trong khung khổ thể chế quản lý NS quốc gia thống nhất ở Việt Nam?

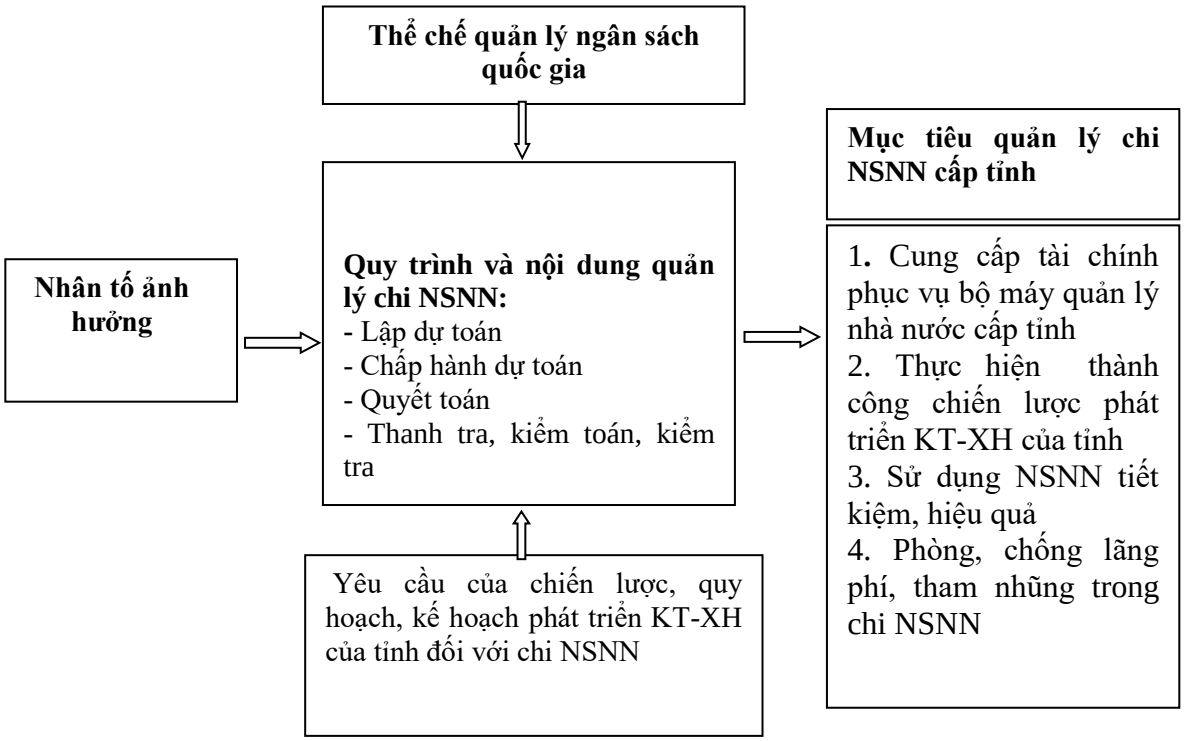
- *Câu hỏi nghiên cứu 2:* Những tiêu chí đánh giá và nhân tố nào ảnh hưởng đến quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên?

- *Câu hỏi nghiên cứu 3*: Kinh nghiệm quản lý chi NSNN các địa phương có thể vận dụng vào điều kiện cụ thể của tỉnh Thái Nguyên không?

- *Câu hỏi nghiên cứu 4:* Quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên trong thời gian qua được thực hiện như thế nào, có những thành công, hạn chế gì? Nguyên nhân của hạn chế đó?

- *Câu hỏi nghiên cứu 5:* Giải pháp nào để hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên trong thời gian tới?

**** Khung phân tích lý thuyết***



Sơ đồ 1.1. Khung phân tích lý thuyết về quản lý chi ngân sách nhà nước cấp tỉnh

3. Đối tượng, phạm vi

Đối tượng nghiên cứu: Luận án nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về quản lý chi NSNN cấp tỉnh tỉnh Thái Nguyên.

Phạm vi nghiên cứu:

+ Phạm vi không gian: tỉnh Thái Nguyên

Phạm vi không gian nghiên cứu kinh nghiệm địa phương khác: Hải Phòng, Quảng Ninh, Vĩnh Phúc.

+ Phạm vi nội dung: Quản lý chi NSNN cấp tỉnh tỉnh Thái Nguyên phải thực hiện quản lý nhiều nội dung, song trong phạm vi nghiên cứu của luận án,

tác giả chỉ tập trung nghiên cứu nội dung quản lý chi NSNN theo quy trình ngân sách gồm 3 khâu, đó là: Lập kế hoạch chi NSNN trung hạn và hằng năm; Tổ chức chấp hành chi NSNN; Quyết toán chi NSNN; và một khâu đan xen là thanh tra, kiểm toán, kiểm tra chi NSNN tỉnh Thái Nguyên.

+ Phạm vi thời gian: Các số liệu được thu thập cho giai đoạn 2014-2018, định hướng nghiên cứu đến năm 2025 và những năm tiếp theo.

Thời gian nghiên cứu kinh nghiệm các địa phương: Giai đoạn 2014 – 2018.

4. Phương pháp nghiên cứu:

4.1. Phương pháp nghiên cứu lý thuyết

Quá trình triển khai nghiên cứu về mặt lý thuyết đã sử dụng các phương pháp: Phân tích, tổng hợp, so sánh, hệ thống hóa, khái quát hóa dựa trên các dữ liệu đã công bố. Cụ thể là:

- Phương pháp phân tích, so sánh, hệ thống hóa được sử dụng để lựa chọn hướng tiếp cận và nghiên cứu cơ sở khoa học của quản lý chi NSNN trên các mặt: đặc điểm, vai trò, nguyên tắc, nội dung, nhân tố ảnh hưởng đến quản lý chi NSNN.

- Phương pháp khái quát hóa được sử dụng để hình thành khung phân tích trong luận án.

4.2. Phương pháp nghiên cứu thực tế

- Phương pháp phân tích số liệu thống kê, báo cáo của các cơ quan có chức năng quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên, các kết quả nghiên cứu khoa học đã công bố để rút ra nhận định hoặc minh họa cho các mô tả thực tế.

- Phương pháp phân tích, tổng hợp, so sánh để nghiên cứu kinh nghiệm quản lý chi NSNN của một số địa phương tương đồng và rút ra bài học cho Thái Nguyên.

- Phương pháp điều tra bằng bảng hỏi được sử dụng để cung cấp dữ liệu bổ sung cho các nhận định, đánh giá thực trạng quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên. Phương pháp điều tra được thực hiện theo thiết kế sau:

+ Thời điểm điều tra: Tháng 8 năm 2018.

+ Quy mô mẫu điều tra: 914 chia cho ba đối tượng điều tra, bao gồm:

i) 520 phiếu dành cho người dân được chọn mẫu theo phương pháp ngẫu nhiên phân tầng tại 6 xã, phường, thị trấn thuộc 7 đơn vị gồm thành phố Thái Nguyên, 01 thị xã, 05 huyện đại diện cho các tiểu vùng của tỉnh Thái Nguyên. Dữ liệu điều tra

này dùng để minh họa bổ sung cho đánh giá kết quả chi NSNN về phía người đóng thuế, người sử dụng các công trình đầu tư từ NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên.

ii) 265 phiếu dành cho cán bộ quản lý tài chính thuộc UBND, HĐND tỉnh, Sở Tài chính, Sở Kế hoạch & Đầu tư, KBNN và Thanh tra nhà nước cấp tỉnh, một số cán bộ quản lý ngân sách cấp huyện như lãnh đạo UBND huyện, cán bộ thuộc phòng tài chính và KBNN huyện. Dữ liệu điều tra này cung cấp các dữ liệu đánh giá của người trong cuộc về những nội dung hợp lý hay không hợp lý trong cơ chế, chính sách, định mức chi NSNN tỉnh Thái Nguyên.

iii) 129 phiếu cho đối tượng là cán bộ ở đơn vị thụ hưởng NS gồm: Sở Giáo dục và Đào tạo; Sở Y tế; Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn; Sở Công thương; Sở Giao thông - Vận tải; Sở Xây dựng; Sở Văn hóa - Thể thao và Du lịch; Sở Khoa học - Công nghệ; 04 trường Cao đẳng chuyên nghiệp, 2 Bệnh viện, Công ty Môi trường và Đô thị Thái Nguyên. Dữ liệu thu được từ các phiếu điều tra này cung cấp bằng chứng đánh giá về kết quả quản lý chi NSNN từ phía người sử dụng NSNN.

+ Nội dung bảng hỏi được thiết kế theo các tiêu chí đánh giá quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên.

+ Phương pháp xử lý số liệu: Các dữ liệu điều tra được xử lý bằng công cụ Excel, SPSS 15.0 để chiết xuất ra các kết quả theo yêu cầu đánh giá quản lý chi NSNN.

5. Những đóng góp mới của luận án

Về lý luận:

- Luận án đã đưa ra khái niệm về quản lý chi NSNN, là cơ sở để xác định chủ thể và đối tượng quản lý, nguyên tắc, yêu cầu và những nội dung cơ bản của quản lý chi NSNN

- Luận án đã xây dựng được hệ thống các tiêu chí làm cơ sở phân tích thực trạng quản lý chi NSNN, đồng thời là cơ sở đánh giá công tác quản lý chi NSNN tại các tỉnh, thành phố.

- Hệ thống và làm rõ hơn 02 nhóm nhân tố ảnh hưởng đến công tác quản lý chi NSNN cấp tỉnh: chủ quan và khách quan.

Về thực tiễn:

- Luận án đã làm rõ thực trạng quản lý chi NSNN tại tỉnh Thái Nguyên trên cơ

sở bộ số liệu từ 2014 -2018, luận án đã phân tích thực trạng quản lý chi NSNN tại tỉnh Thái Nguyên trên 4 nội dung cơ bản là: Lập kế hoạch chi NSNN trung hạn và hằng năm; Tổ chức chấp hành chi NSNN; Quyết toán chi NSNN; Thanh tra, kiểm toán, kiểm tra chi NSNN tỉnh Thái Nguyên, từ đó đánh giá kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong quản lý chi NSNN tại tỉnh Thái Nguyên. Những kết luận về kết quả và hạn chế không chỉ căn cứ vào phân tích số liệu mà còn được tác giả minh chứng thông qua kết quả phiếu điều tra khảo sát của NCS, đây là những kết luận khách quan, sát thực tế, là cơ sở đề xuất giải pháp hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên, đồng thời các cơ quan quản lý ngân sách hoàn thiện chính sách liên quan đến quản lý chi NSNN ở cấp tỉnh.

- Trên cơ sở phân tích thực trạng, định hướng và yêu cầu hoàn thiện quản lý chi NSNN, luận án đã đề xuất 3 nhóm giải pháp về cơ chế chính sách; tổ chức thực hiện và các giải pháp khác tác động vào các khâu của quá trình quản lý chi NS, nội dung quản lý chi NSNN nhằm hoàn thiện quản lý chi NSNN tại tỉnh Thái Nguyên trong thời gian tới.

- Để các giải pháp của luận án có điều kiện thực hiện Luận án cũng đề xuất một số kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ. Đây là những kiến nghị để các cơ quan quản lý chi NS tham khảo để điều hành, quản lý chi NSNN tốt hơn.

6. Kết cấu luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục tài liệu tham khảo và phụ lục, luận án bao gồm các nội dung chủ yếu thể hiện ở 4 chương sau:

Chương 1: Tổng quan các công trình nghiên cứu liên quan đến luận án

Chương 2: Lý luận và thực tiễn về quản lý chi ngân sách nhà nước

Chương 3: Thực trạng quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên

Chương 4: Giải pháp hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên

Chương 1
TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN

1.1. Tình hình nghiên cứu ở nước ngoài

Khi nghiên cứu về quản lý chi NSNN, dưới góc độ kinh tế, các nhà nghiên cứu thường tập trung vào các vấn đề về phân bổ chi NS, kiểm soát chi tiêu NS, và đầu tư công, trong khi dưới góc độ về thể chế, các nghiên cứu lại tập trung vào khía cạnh nghiên cứu về các phương thức quản lý NS, nhiệm vụ và trách nhiệm giải trình, tính công khai, minh bạch trong quản lý chi NSNN. Có thể thấy rằng, hầu hết các công trình nghiên cứu có liên quan đến quản lý chi NSNN tập trung vào 2 nội dung sau:

(1) Nghiên cứu chi NSNN và phân bổ chi NSNN

(2) Nghiên cứu về thực tiễn quản lý chi NSNN ở các nước

Cả 2 hướng nghiên cứu này mặc dù phạm vi nghiên cứu có thể khác nhau, nội hàm nghiên cứu rộng, hẹp khác nhau hay cách tiếp cận nghiên cứu cũng khác nhau, song đều đi đến một mục đích nghiên cứu cuối cùng là đề ra các giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý chi NSNN. Chính vì vậy, những công trình nghiên cứu này sẽ là những tài liệu tham khảo rất có ích cho việc nghiên cứu luận án này, cung cấp những luận cứ khoa học đáng tin cậy và số liệu chọn lọc nhằm hoàn thiện nghiên cứu theo định hướng riêng của tác giả.

Dưới đây là tập hợp một số công trình nghiên cứu (sách, đề tài khoa học, luận án tiến sĩ....) có liên quan đến luận án theo 2 hướng cơ bản mà tác giả đã đề cập ở trên.

1.1.1. Những nghiên cứu về chi ngân sách nhà nước và phân bổ chi ngân sách nhà nước

Chi NSNN đã trở thành đối tượng nghiên cứu của nhiều nhà khoa học, nó thường gắn liền với sự phát triển của nền kinh tế và phát triển quyền lực của nhà nước. Cùng với sự phát triển đó, nó đòi hỏi một lý thuyết nhất quán và toàn diện để hiểu về chi NSNN và quản lý hiệu quả nó. Trên thế giới đã xuất hiện một số công trình nghiên cứu lý thuyết về chi NSNN sau:

** Những cuốn sách nghiên cứu về phân bổ chi NSNN*

Vấn đề lý thuyết về phân bổ chi NSNN đã có nhiều học giả nghiên cứu như: "*Municipal Expenditures*" - Nguyên lý chi tiêu, được xuất bản năm 1930, Mabel Waker; "*The lack of a Budgetary Theory*" - Sự thiếu hụt một lý thuyết ngân sách (1940) V.O. Key; "*Measuring the Performance of Human Service Programs*" - Đo đạc thực hiện các chương trình dịch vụ con người xuất bản năm 1996 của Martin, Lawrence L và Kettner; *The Federal Budget: Politics, Policy, Process – NS Liên Bang: chính trị, chính sách, quy trình,* Tác giả Allen Schick, Felix LoStracco; Giáo trình "Kinh tế công cộng", J. Stiglitz (1995); Cuốn sách : ''Hướng dẫn Quản lý Chi tiêu Công của Quỹ tiền tệ quốc tế'' (1998), của Barry H.Potter và Jack Diamond….. Các nghiên cứu nêu trên đã đặt nền móng cho các lý thuyết về NSNN nói chung và chi NSNN nói riêng. Các nghiên cứu của các nhà khoa học đã dần hoàn thiện theo thời gian, nó góp phần làm cơ sở lý luận quan trọng cho quản lý chi NSNN ở các quốc gia trong hiện tại và tương lai. Có thể khái lược tiến triển của các lý thuyết về chi ngân sách nhà nước trong thời gian qua như: từ phương thức ngân sách theo khoản mục, phương thức ngân sách theo công việc thực hiện, phương thức ngân sách theo chương trình cho đến phương thức ngân sách theo kết quả đầu ra.

Tác giả người Mỹ Mabel Waker đã quan tâm nhiều về tài chính công, chi NSNN mà cụ thể là vấn đề phân bổ chi ngân sách, trong "*Municipal Expenditures*" - Nguyên lý chi tiêu, được xuất bản năm 1930, bà Mabel Waker đã tổng quan về lý thuyết chi NSNN và phát minh ra lý thuyết xác định và khuynh hướng phân bổ chi NSNN [70,tr.11]; V.O. Key đã nhận ra nhu cầu này vào năm 1940 khi ông viết tác phẩm nổi tiếng của mình "*The lack of a Budgetary Theory*" - Sự thiếu hụt một lý thuyết ngân sách. V.O. Key đã cố gắng giải quyết vấn đề chi ngân sách công không có lý thuyết của riêng mình bằng cách đưa ra một giải pháp kinh tế vi mô cho vấn đề này. sẽ tăng hiệu quả phân bổ chi NSNN của chính phủ. Ông dựa trên lý thuyết của mình dựa trên lý do tương tự đã hướng dẫn các nhà kinh tế tìm kiếm vô tận một chức năng giúp cải thiện phúc lợi xã hội trong các kế hoạch rộng lớn hơn của nguyên tắc Paretian.

Trong công trình "*Measuring the Performance of Human Service Programs*" - Đo đạc thực hiện các chương trình dịch vụ con người xuất bản năm 1996 của

Martin, Lawrence L và Kettner, khi nghiên cứu sự tiến triển của các lý thuyết về chi NSNN trong thời gian qua như: từ phương thức ngân sách theo khoản mục, phương thức ngân sách theo công việc thực hiện, phương thức ngân sách theo chương trình, cho đến phương thức ngân sách theo kết quả đầu ra. Martin, Lawrence L và Kettner đã so sánh và chỉ ra sự tiến triển trong các lý thuyết ngân sách trên và chỉ rõ được ưu thế vượt trội của phương pháp quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra. Ngân sách theo kết quả đầu ra trả lời câu hỏi mà các nhà quản lý tài chính công luôn phải đặt ra đó là: "*nên quyết định như thế nào để phân bổ X đôla cho hoạt động A thay vì cho hoạt động B*". Việc quyết định phân bổ chi NSNN như thế nào sẽ có ý nghĩa và ảnh hưởng đến hiệu quả chi NSNN, do đó, phương pháp ngân sách theo kết quả đầu ra đang được nghiên cứu để ứng dụng rộng rãi trong quản lý chi NSNN của các quốc gia hiện nay.

Tác giả Allen Schick, Felix LoStracco trong công trình *The Federal Budget: Politics, Policy, Process – NS Liên Bang: chính trị, chính sách, quy trình,* đã chỉ ra rằng, phân bổ chi NS tác động đến nhiều mặt khác nhau của đời sống KT-XH, đến nhiều nhóm lợi ích khác nhau. Theo các ông, phân bổ chi NS thực chất là quy trình đàm phán giữa các nhóm lợi ích để hiện thực hoá chính sách mà mỗi nhóm hướng tới. Trong nhiều trường hợp, tính hiệu quả kinh tế và tính công bằng trong huy động và phân bổ nguồn lực, cũng như lợi ích giữa các nhóm có tính chất xung đột với nhau. Công trình nghiên cứu này còn cho thấy, quy trình quản lý chi NS thể hiện rất rõ tính chất chính trị và tính lựa chọn mục tiêu chi NSNN. Các tác giả nhấn mạnh: quản lý chi NS và quy trình quản lý chi NS là một trong những nội dung phức tạp nhất của quản lý nhà nước. Tính phức tạp thể hiện cả ở mặt chính trị lẫn mặt chính sách. Các tác giả cũng cho biết, hàng trăm năm nay, ở Hoa Kỳ không mấy khi đạt được sự thoả mãn của cả hai bên đối với việc phân bổ và sử dụng NS. Cuộc đấu tranh sẽ dẫn đến kết quả NS được phân chia theo mong muốn của bên nào có quyền lực mạnh hơn. Cho dù việc đưa ra các lựa chọn có khó khăn đến thế nào thì Tổng thống vẫn phải đệ trình lên Quốc hội dự thảo NS và Quốc hội phải quyết định thực hiện việc phân bổ NS. Khi xuất hiện những xung đột giữa Tổng thống và Quốc hội, việc hoạch định và thông qua một chính sách nào đó có thể bị trì hoãn cho đến khi đạt

được sự thống nhất giữa các bên. Tuy nhiên, đối với quy trình chi NS, các bên không thể trì hoãn trách nhiệm trong việc đưa ra quyết định. Bởi lẽ nếu họ làm như vậy, rất nhiều các chương trình, hoạt động của chính phủ sẽ phải dừng lại vì không có ngân quỹ. Thậm chí, nếu điều này xảy ra, thì cuối cùng hai bên vẫn phải ngồi lại và nhanh chóng đi đến các quyết định để đảm bảo các dịch vụ công do nhà nước cung cấp không bị gián đoạn. Do đó quản lý chi NSNN luôn mang tính thỏa thuận giữa các nhóm có lợi ích mâu thuẫn và luôn là giải pháp có tính tình thế.

Trong Giáo trình "Kinh tế công cộng", J. Stiglitz (1995), Kinh tế học công cộng NXB Khoa học và Kỹ thuật cho rằng, nhà nước nên chi tiêu NS để cung cấp hàng hóa công cộng, hỗ trợ ngành y tế, giáo dục, quốc phòng, thực thi một số chính sách an sinh xã hội…, nhưng cần lựa chọn giải pháp hợp lý theo hoàn cảnh lịch sử, bởi vì các mục tiêu hiệu quả, công bằng và ổn định mà Nhà nước theo đuổi có thể mâu thuẫn với nhau. Trong quản lý đầu tư công, cần giảm thiểu các biện pháp gây méo mó thị trường và áp dụng các phân tích lợi ích, chi phí để nâng cao hiệu quả chi NSNN. Các chương trình chi tiêu của Nhà nước cần phải được đánh giá tác động của nó để có điều chỉnh khi cần thiết. J. Stiglitz nhấn mạnh, chi đầu tư công phải gắn với đánh giá hiệu quả các hoạt động được NSNN tài trợ.

Cuốn sách: ''Hướng dẫn Quản lý Chi tiêu Công của Quỹ tiền tệ quốc tế'' (1998), của Barry H.Potter và Jack Diamond. Cuốn sách đã cung cấp một cái nhìn tổng quan về các nguyên tắc và thực tiễn quan sát được trong ba khía cạnh chính của quản lý chi tiêu công. Đó là: Lập ngân sách; Thực hiện ngân sách và Lập kế hoạch tiền mặt. Đối với mỗi khía cạnh quản lý chi tiêu công, cuốn sách này hướng dẫn riêng rẽ các thông lệ khác nhau trong bốn nhóm quốc gia - hệ thống các nước Pháp ngữ, hệ thống cộng đồng chung, Mỹ Latinh, và các nước thuộc nền kinh tế chuyển đổi... Trong phần Thực hiện ngân sách, Tác giả tập trung phân tích, hướng dẫn một cách rất cụ thể bằng việc đặt ra những vấn đề cần giải quyết nhằm chuyển tải thông tin một cách hiệu quả nhất đến người đọc, như: Các bước khác nhau trong quy trình thực hiện ngân sách; Ai chịu trách nhiệm thực hiện ngân sách; Ngân sách phân bổ có thể được sửa đổi thế nào; Những vấn đề gặp phải trong thực hiện các thủ tục ngân sách là gì.

Tuy nhiên, trong phần thực hiện ngân sách, những vấn đề được giải quyết tại tài liệu nghiên cứu này còn khá rời rạc, chưa đi sâu vào hoạt động kiểm soát chi NSNN của từng quốc gia.

Nhìn chung, các công trình nghiên cứu ngoài nước đã đặt nền móng cho các lý thuyết về chi NSNN và đã trang bị các cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc phân tích và đánh giá chi NSNN. Các nghiên cứu của các nhà khoa học ngoài nước đã phát triển theo từng thời kỳ, góp phần làm cơ sở lý luận quan trọng cho quản lý chi NSNN cho các quốc gia ở trong hiện tại và tương lai.

Tuy nhiên, việc ứng dụng để đánh giá thực trạng và đưa ra các giải pháp quản lý chi NSNN ở Việt Nam hoặc ở từng địa phương ở Việt Nam thì cần phải vận dụng linh hoạt và có những điều kiện nhất định.

1.1.2. Nghiên cứu về thực tiễn quản lý chi ngân sách ở các nước

Các công trình, bài viết nghiên cứu về thực tiễn quản lý chi ngân sách ở các nước tập trung nghiên cứu hoạt động của các cơ quan quản lý NS, mối quan hệ giữa các cơ quan trong quá trình quản lý, cách thức phân bổ NS cũng như phương thức quản lý chi NS ở mỗi nước. Bài viết "*Fiscal Austerity and Public Investment*" - *thắt chặt tài chính và đầu tư công* (2011) của Wolfgang Streeck and Daniel Mertens, đã khảo sát thực tiễn đầu tư công của ba nước: Mỹ, Đức và Thụy Điển từ năm 1981 đến năm 2007 và kết luận ba nước này có xu hướng tăng cho đầu tư cho giáo dục, nghiên cứu và phát triển, hỗ trợ cho gia đình, chính sách thị trường lao động. Trong nghiên cứu này các tác giả cũng chỉ ra mối quan hệ giữa đầu tư công và đầu tư vào các chính sách xã hội, trong điều kiện tài chính bị hạn chế thì nên thực hiện đầu tư công như thế nào để đạt hiệu quả cao, hạn chế nợ công và thâm hụt NSNN.

Trong công trình *Policy and Politics in State Budgeting*, tác giả Kurt M.Thurmaier và Katherine G.Willoughby đã nghiên cứu hoạt động của các cơ quan quản lý chi NS ở các tiểu bang của Mỹ trên các khía cạnh: vai trò, ảnh hưởng và cách thức cơ quan ra quyết định về chi NS. Thông qua khảo sát, so sánh các tác giả đi đến nhận định: *có hai mô hình xây dựng NS. Mô hình NS vĩ mô và mô hình NS vi mô*. Mô hình NS vĩ mô tiếp cận quy trình chính sách với các luận giải kỹ lưỡng về mặt thể chế cũng như chính trị (với đại diện là Wildavsky) trong khi mô hình NS vi

mô đưa ra các chính sách về NS dựa trên các yếu tố thuộc về cá nhân (với đại diện là Leloup (1978); Rubin (1980); Schick (1983); Straussman (1985); Kiel và Elliott (1992)). Hai mô hình này được cho là mâu thuẫn với nhau. Ở cấp độ vi mô, tác động của yếu tố phi chính trị khá lớn. Hành vi của những người giám sát chi NS cũng có tác động đến quyết định chi NS vì họ là đầu mối liên hệ giữa cấp độ vi mô và vĩ mô trong quy trình chi NSNN, là cầu nối giữa quy trình chi NS và quy trình chính sách. Nghiên cứu này cũng đã chỉ ra quy mô chi NS hợp lý về kinh tế, xã hội, chính trị. Các tác giả nhấn mạnh: NS phải gắn chặt với chính sách. Kiểm soát chi tiêu NS phải gắn chặt với kiểm soát xây dựng và thực hiện chính sách.

Cuốn sách ‘‘Performance Budgeting in OECD Countries - Dự thảo ngân sách dựa trên hiệu suất hoạt động ở các nước trong Tổ chức Hợp tác Phát triển Kinh tế OECD’’ (2008), của Teresa Curristine. Cuốn sách này bàn về các bài học kinh nghiệm từ các quốc gia phát triển và sử dụng thông tin hiệu suất trong quá trình thực hiện ngân sách. Nó cung cấp hướng dẫn trong việc thay đổi hệ thống ngân sách để thúc đẩy việc sử dụng thông tin hiệu suất. Cuốn sách bao gồm 8 nghiên cứu về 8 quốc gia trong đó thảo luận kĩ lưỡng về việc từng quốc gia đã tìm kiếm, phát triển và sử dụng thông tin hiệu suất trong quá trình lập ngân sách và quản lí như thế nào trong vòng hơn mười năm qua. Phần 1, viết bởi Teresa Curristine - chuyên gia phân tích chính sách cao cấp, Ban ngân sách và chi tiêu công, Ban phát triển vùng và quản trị công, OECD, bao gồm một cách nhìn tổng quan về các trải nghiệm của các nước thành viên OECD và thảo luận về lợi ích, các thách thức, các bài học kinh nghiệm và những hướng đi trong tương lai. Phần 2 viết bởi các cộng sự, bao gồm 8 nghiên cứu về 8 quốc gia gồm: Úc, Canada, Đan Mạch, Hàn Quốc, Hà Lan, Thụy Điển, Vương quốc Anh và Hoa Kì. Mục tiêu của cuốn sách nhằm góp phần nâng cao hiệu suất và tính hiệu quả của sự quản lí và phân bổ nguồn lực trong lĩnh vực công, khuyến khích sự trao đổi ý tưởng giữa các quốc gia và để thu thập thông tin về các phương pháp khác nhau được áp dụng trong việc quản lí và lập ngân sách dựa trên hiệu suất thực tế. Các Tác giả đã đi sâu phân tích, so sánh các phương pháp tổ chức thực hiện sáng kiến cải cách ngân sách của từng quốc gia, qua đó đúc kết và đưa ra những vấn đề cần đặc biệt quan tâm trong tổ chức thực hiện các sáng kiến cải

cách ngân sách. Vấn đề quản lý chi NSNN của chính quyền địa phương cũng được các Tác giả đặc biệt quan tâm, như: việc áp dụng các sáng kiến cải cách chi ngân sách tại địa phương, phân rõ quyền lực quản lý ngân sách giữa trung ương và địa phương (tr32); công tác tư vấn với chính quyền địa phương để thiết lập khuôn khổ hoạt động, đề ra mục tiêu quản lý ngân sách và sự đồng thuận, xây dựng khung thể chế cho địa phương (tr94); thực hiện kế toán dồn tích trong quản lý NSNN từ trung ương đến địa phương (tr160)... Thông tin về hiệu suất của lĩnh vực công hướng tới mục tiêu đáp ứng nhu cầu muốn tìm hiểu của công chúng và những thông tin này có thể được sử dụng để minh chứng rằng chính phủ xứng đáng với dân chúng thông qua các hành động của mình. Điều quan trọng nhất là thông tin về hiệu suất có thể giúp các nhà hoạch định chính sách lập được một ngân sách tốt hơn và đưa ra các quyết định đúng đắn hơn trong quản lí...

Một số vấn đề đặc biệt có ý nghĩa đã được các Tác giả lần đầu tiên đề cập tới, đó là: Kinh nghiệm về Dự thảo ngân sách dựa trên hiệu suất hoạt động; Phương thức quản lý ngân sách chương trình, ngân sách dự án; Quá trình thực hiện các sáng kiến cải cách ngân sách; và Các phương pháp tổ chức thực hiện các sáng kiến cải cách ngân sách… tại 8 quốc gia phát triển trên thế giới…

Trong công trình nghiên cứu: *From Line – item to Program Budgeting Global Lessons and the Korean Case,* tác giả Jonh M.Kim đã đề cập đến đổi mới phương thức quản lý chi NSNN của Hàn Quốc, phân tích quá trình chuyển từ quản lý chi NS theo khoản mục sang quản lý chi NS theo chương trình. Trong công trình này, tác giả đã trình bày các nguyên tắc cơ bản, những khung khổ pháp lý cơ bản của lập NS theo chương trình, những điều kiện để Hàn Quốc chuyển đổi thành công từ quản lý NS theo đầu vào sang quản lý NS theo kết quả đầu ra. Tác giả cho rằng, quy trình quản lý chi NS theo chương trình không chỉ phản ảnh những thông tin về các con số kế toán khô khan, mà là công cụ hiệu quả cho việc phân tích chính sách, đánh giá hiệu quả hoạt động quản lý, cũng như đánh giá hiệu quả phân bổ NS. Ông cũng chỉ rõ: Lập NS theo chương trình có nhiều cấp độ quy mô và nội dung khác nhau, với sự tham gia của nhiều bộ, ngành liên quan. Trong công trình nghiên cứu này, tác giả cũng phân tích quy trình lập NS theo chương trình gồm các yếu tố: Đầu vào, đầu ra, kết quả, tiêu chí đo lường hoạt động, chi phí cho chương trình, vai trò của các chủ thể quản lý và thụ

hưởng trong các chương trình. Theo tác giả, để chuyển đổi từ lập NS theo phương thức truyền thống sang lập NS theo chương trình cần thiết lập một nhóm nghiên cứu chuyên trách trong Bộ Kế hoạch – Ngân sách để xây dựng khung khổ chương trình tổng quát với sự tham gia của các bộ liên quan, đồng thời phải thiết kế chương trình thử nghiệm cho các bộ, trong đó mô tả rõ mục tiêu của chương trình, xác định các hoạt động và các dự án cần đầu tư của mỗi chương trình, dự tính đầu vào, chi phí cho các hoạt động, các dự án đầu tư, cung cấp các số liệu đầu vào phi tài chính và các đầu ra cho các hoạt động và dự án.

Công trình nghiên cứu *The Federal Budget Process – Quy trình NS Liên bang* của Robert Keith và Allen Schick, cũng đề cập đến vấn đề lập dự toán chi NS quốc gia khi phân tích các hoạt động chuẩn bị xây dựng kế hoạch NS Liên Bang. Nghiên cứu cho thấy rằng, ở khâu xây dựng kế hoạch NS, ngoài Văn phòng quản trị Nhà Trắng còn có Hội đồng Cố vấn Kinh tế cho Tổng thống và Bộ Tài chính tư vấn cho các quyết định về kế hoạch NS. Hoạt động chuẩn bị xây dựng kế hoạch NS được các bộ và các uỷ ban trung ương của Hoa Kỳ làm từ tháng 3 hằng năm. Họ tiến hành rà soát từng khoản chi cũ theo từng chương trình, kết toán, báo cáo, sau đó xác định mức chi năm tới cho mỗi chính sách trước đây, đồng thời xác định mức chi cho những chính sách mới phát sinh hoặc các chính sách ngoài dự kiến. Đến tháng 5 hoặc tháng 6, kế hoạch phác thảo được chuyển lên xin ý kiến Văn phòng quản trị Nhà Trắng. Văn phòng quản trị Nhà Trắng và Tổng thống tổng hợp sơ bộ để đưa ra định mức chi, xác định mục tiêu, những chương trình hay chính sách trọng điểm. Đến cuối tháng 6, những tiêu chuẩn này và trần NS, nguyên tắc thu chi trong năm tài khoá được chuyển trở lại cho các bộ và uỷ ban. Các đơn vị đánh giá lại kế hoạch chi, rà soát lại theo các chỉ đạo của Văn phòng quản trị Nhà Trắng và Tổng thống, điều chỉnh lại và nộp trở lại cho Văn phòng quản trị Nhà Trắng. Từ thời điểm này đến cuối tháng 11, Văn phòng quản trị Nhà Trắng mời từng đơn vị lên báo cáo, giải thích và bảo vệ kế hoạch NS. Ở khâu này, trần chi tiêu và các khoản mục chi tiêu được xem xét kỹ để đi đến thống nhất về mục tiêu và mức chi. Luật pháp Hoa Kỳ cho phép các đơn vị bất đồng ý kiến với Văn phòng quản trị Nhà Trắng có thể báo cáo trực tiếp lên Tổng Thống để giải quyết. Tháng 12 đến tháng 1 Văn phòng quản trị Nhà Trắng hoàn tất tổng hợp để đưa ra kế hoạch và chính sách chi NS cho năm tài khoá.

Cuốn sách Finances Publiques - Tài chính công (2002), của Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale. Cuốn sách gồm 3 phần, 27 chương. Nội dung cuốn sách tập trung trình bầy những vấn đề cơ bản nhất về mặt lý luận của tài chính công, lịch sử hình thành các vấn đề thuộc ngành tài chính công; vấn đề tài chính công hiện đại và Nhà nước; bối cảnh vận hành của nền tài chính công; các khái niệm và học thuyết xung quanh vấn đề tài chính công... Cuốn sách cũng giới thiệu thực tiễn vận dụng lý luận về tài chính công ở Pháp và Châu Âu, thể hiện ở Ngân sách nhà nước và các luật trong lĩnh vực tài chính; cơ chế và công cụ hoạt động tài chính Nhà nước... Đặc biệt, Giáo sư Michel Bouvier và các cộng sự đã dành một phần không nhỏ (225 trang) trong cuốn sách để phân tích về hoạt động tài chính công của địa phương. Có thể điểm một số mục trọng tâm như: Giới thiệu về Khoa học tài chính công; Phần 1, Tài chính công và môi trường chung, phân tích về Nhà nước và nền tài chính công đương đại, Bối cảnh quốc tế và Châu Âu, Các kết cấu định chế; Phần 2 Tài chính công, Phân tích về Ngân sách nhà nước và Luật tài chính, Ngân sách nhà nước các tác nhân và trình tự, Hoạt động tài chính của Nhà nước; Phần 3, Tài chính địa phương, phân tích về khuôn khổ chung của Tài chính địa phương, Nguồn thu chính của địa phương, Khuôn khổ ngân sách và kế toán, kiểm tra quản lý tài chính địa phương.

Mặc dù Giáo sư Michel Bouvier và các cộng sự đã dành rất nhiều thời lượng để phân tích về hoạt động tài chính công của địa phương, nhưng một số vấn đề như: tổ chức kiểm soát chi NSNN, quy trình và công cụ kiểm soát chi, quy định về hồ sơ, chứng từ đối với từng khoản chi NSNN của chính quyền địa phương các cấp chưa được các Tác giả đề cập đến.

Các nghiên cứu trên cho thấy cách thức quản lý chi NS của mỗi nước, mặc dù có một số điểm tương đồng, nhưng khá khác biệt về mặt quy trình cũng như vai trò cụ thể của mỗi chủ thể trong quản lý chi NS quốc gia.

Nhìn chung, các nghiên cứu ngoài nước đã đặt nền móng cho các lý thuyết về chi NSNN và đã trang bị các cơ sở lý luận và thực tiễn cho việc phân tích và đánh giá quản lý chi NSNN. Các nghiên cứu của các nhà khoa học ngoài nước đã phát triển theo từng thời kỳ, nó góp phần làm cơ sở lý luận quan trọng cho quản lý chi NSNN cho các quốc gia ở trong hiện tại và tương lai.

Tuy nhiên, việc ứng dụng để đánh giá thực trạng và đưa ra các giải pháp quản lý chi NSNN ở Việt Nam hoặc ở từng địa phương ở Việt Nam thì cần phải vận dụng linh hoạt và có những điều kiện nhất định.

1.2. Tình hình nghiên cứu ở trong nước

Chi NSNN có vai trò rất quan trọng trong ổn định, tăng trưởng kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội và nó càng quan trọng hơn khi nguồn lực ngân sách bị thiếu hụt nhưng đòi hỏi các khoản chi đó phải hiệu quả; các nhà nghiên cứu lĩnh vực quản lý chi NSNN cũng chứng minh rằng nếu quản lý chi NSNN không hiệu quả sẽ dẫn đến nền kinh tế rơi vào tình trạng bất ổn. Vì vậy, vấn đề quản lý chi NSNN trở thành đối tượng nghiên cứu phổ biến trong các đề tài khoa học như: Sách chuyên khảo, luận án tiến sĩ, đề tài nghiên cứu khoa học ở cấp bộ, sở ban ngành… Có thể khái quát qua tình hình nghiên cứu liên quan đến nội dung này trong thời gian 10 năm gần nhất như sau:

1.2.1. Về chi ngân sách nhà nước

Bàn về vấn đề quản lý chi tiêu công, Sách chuyên khảo: "*Quản lý chi tiêu công ở Việt Nam - Thực trạng và giải pháp*" của tác giả GS,TS Dương Thị Bình Minh, năm 2005 [35]. Tài liệu đã hệ thống được tổng quan về quản lý chi tiêu công như: khái niệm, đặc điểm, nội dung chi tiêu công, quản lý chi tiêu công. Trong phần phân tích thực trạng, tác giả đã khái quát tình hình kinh tế xã hội Việt Nam giai đoạn 1991-2004, phân tích thực trạng quản lý chi tiêu công mà điển hình là chi NSNN Việt Nam giai đoạn 1991-2004, nêu được quá trình kiểm soát chi NSNN qua kho bạc nhà nước và đã đánh giá quản lý chi NSNN ở Việt Nam giai đoạn 1991-2004, từ đó chỉ ra những kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế làm cơ sở cho các đề xuất giải pháp. Tuy nhiên, sách chuyên khảo đã đề cập đến các vấn đề chung của Việt Nam mà chưa gắn với thực trạng của từng địa phương - nhân tố cơ bản để phát triển một quốc gia vững mạnh trong giai đoạn hiện nay.

Đề cập đến vấn đề chi NSNN, một số công trình đã hệ thống hóa những vấn đề lý luận về NSNN như: Luận án tiến sỹ kinh tế của tác giả Nguyễn Ngọc Hải: "*Hoàn thiện cơ chế chi NSNN cho việc cung ứng hàng hoá công cộng ở Việt Nam*, năm 2008; Luận án tiến sỹ kinh tế: "*Đổi mới quản lý chi NSNN trong điều kiện kinh tế thị trường*

ở Việt Nam" của Nguyễn Thị Minh, năm 2008; Luận án tiến sĩ kinh tế: "*Nâng cao hiệu quả quản lý NSNN tỉnh An Giang giai đoạn 2011 - 2015 và tầm nhìn đến 2020", Luận án "Hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Hà Tĩnh" năm 2013, của NCS Bùi Thị Quỳnh Thơ, tại Học viện Tài chính …*

Luận án tiến sĩ kinh tế của Tô Thiện Hiền với đề tài: *Nâng cao hiệu quả quản lý NSNN tỉnh An Giang giai đoạn 2011 - 2015 và tầm nhìn đến 2020* đã chứng minh rằng, quản lý NSNN luôn gắn liền với việc thực hiện các chính sách kinh tế, chính trị, xã hội của nhà nước trong từng thời kỳ. Đồng thời, tác giả luận án cũng lý giải cơ sở khoa học của hiệu quả quản lý NSNN và các hình thức quản lý NS áp dụng ở tỉnh An Giang. Từ kết quả phân tích thực trạng về hiệu quả quản lý NS của tỉnh An Giang và kinh nghiệm của một số tỉnh đồng thuộc Đồng bằng sông Cửu Long, tác giả luận án kiến nghị hệ quan điểm và những giải pháp hữu hiệu nhằm nâng cao hiệu quả quản lý NSNN của tỉnh An Giang và đề ra các giải pháp hoàn thiện cơ chế quản lý chi NSNN cho cho việc cung ứng hàng hóa công cộng cũng như nghiên cứu về công tác quản lý chi NSNN trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam;

Các công trình này đã hệ thống hoá và làm rõ thêm được các vấn đề lý luận về hàng hoá công cộng; vai trò của Nhà nước đối với việc cung ứng hàng hoá công cộng và phương thức tổ chức cung ứng. Khẳng định tính tất yếu của việc sử dụng công cụ NSNN cho việc cung ứng hàng hoá công cộng. Dựa trên các luận cứ khoa học đã nêu trên, luận án đã trình bày một cách khái quát NSSN. Đây chính là cơ sở lý luận quan trọng để nghiên cứu về chi NSNN cũng như việc khai thác, huy động nguồn thu vào NSNN và sử dụng vốn NSNN, chi tiêu NSNN một cách tiết kiệm, có hiệu quả là bộ phận không thể tách rời của phát triển KT-XH.

1.2.2. Về quản lý chi ngân sách nhà nước

** Luận án tiến sỹ nghiên cứu về quản lý chi NSNN*

Khi nghiên cứu vấn đề quản lý chi NSNN, Luận án tiến sỹ kinh tế "*Hoàn thiện quản lý chi NSNN nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh*" năm 2009, của tác giả Trần Văn Lâm, đã hệ thống hoá và làm rõ thêm được các vấn đề lý luận về tăng trưởng và phát triển kinh tế xã hội về chi NSNN và

quản lý chi NSNN trong nền kinh tế thị trường với những nội dung cụ thể: mục tiêu, nguyên tắc và phương thức của quản lý chi NSNN...; quản lý chi NSNN với việc thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội. Luận án cũng đã trình bày một cách khái quát thực trạng quản lý chi ngân sách thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh về hệ thống cơ chế, chính sách liên quan đến quản lý chi ngân sách địa phương trên các mặt: cải thiện cơ sở hạ tầng kinh tế xã hội; công bằng xã hội. Từ đó, rút ra những kết quả đạt được và những hạn chế cùng với những nguyên nhân của việc quản lý chi NSNN trong những năm vừa qua. Nghiên cứu về kinh nghiệm quản lý chi NSNN tác giả đã đưa ra một số vấn đề về quản lý chi NSNN ở các nước OECD về cải cách quản lý chi NSNN; quản lý ngân sách theo kết quả dầu ra và khuôn khổ ngân sách trung hạn…, rút ra 5 bài học có thể nghiên cứu vận dụng nhằm nâng cao hiệu quả công tác quản lý chi NSNN trong điều kiện hiện nay ở Việt nam nói chung và tỉnh Quảng Ninh nói riêng. Trên cơ sở trình bày định hướng về phát triển kinh tế - xã hội và mục tiêu hoàn thiện quản lý chi ngân sách thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh với những quan điểm hoàn thiện quản lý chi ngân sách địa phương, tác giả luận án đã nghiên cứu đề xuất một hệ thống gồm 6 nhóm giải pháp nhằm hoàn thiện công tác quản lý chi ngân sách địa phương. Trong đó, giải pháp áp dụng quy trình lập dự toán và phân bổ ngân sách trên cơ sở khuôn khổ chi tiêu trung hạn hướng theo kết quả đầu ra; hoàn thiện cơ chế quản lý chi ngân sách. Tuy nhiên, luận án chưa làm rõ được đặc thù riêng của tỉnh khi áp dụng phương thức quản lý mới, các phương thức quản lý, quy trình quản lý chi NSNN nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở các tỉnh khác nhau thì có gì khác nhau.

Luận án tiến sĩ kinh tế của Bùi Thị Quỳnh Thơ: *Hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Hà Tĩnh* [52]. Trên cơ sở các nghiên cứu lý luận về quản lý chi NSNN, kinh nghiệm của một số quốc gia và địa phương của Việt Nam về quản lý chi NSNN, tác giả đã đúc kết một số kinh nghiệm có giá trị như: quy hoạch và quản lý nghiêm theo quy hoạch, bứt phá về cơ sở hạ tầng, đổi đất lấy cơ sở hạ tầng, người có đất ra mặt đường phải đóng tiền… Căn cứ thực trạng quản lý chi NSNN tại Hà Tĩnh, có tính đến các xu hướng diễn biến bối cảnh và thực tế mục tiêu, yêu cầu phát triển của địa phương, tác

giả đã đề xuất 06 nhóm giải pháp đổi mới quản lý chi NSNN trên địa bàn tỉnh Hà Tĩnh, trong đó một số giải pháp có ý nghĩa tham khảo cho các địa phương khác như: lựa chọn, quyết định danh mục và thứ tự ưu tiên các sản phẩm đầu ra; các giải pháp nâng cao hiệu quả CTX, chi ĐTPT; hoàn thiện hệ thống các định mức chi NSNN… Để các giải pháp trên có tính khả thi, triển khai thực hiện được trong cuộc sống, luận án cũng đã nghiên cứu và đề xuất 4 nhóm điều kiện thực hiện như: đổi mới tư duy quản lý chi NSNN; các điều kiện chủ yếu liên quan đến việc triển khai thực hiện khuôn khổ chi tiêu trung hạn và hoàn thiện khung pháp lý; các điều kiện liên quan đến hoàn thiện hệ thống cơ chế quản lý chi NSNN trên địa bàn Hà Tĩnh.

Bên cạnh những Luận án tiến sỹ kinh tế trên, còn một số Luận án, sách chuyên khảo cũng nghiên cứu những vấn đề có liên quan đến quản lý chi NSNN, như: *"Đổi mới cơ cấu chi NSNN góp phần thực hiện công nghiệp hoá - hiện đại hoá ở Việt Nam"* (2003), Bùi Đường Nghiêu, Luận án tiến sỹ - Học viện Tài chính; *"Vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi NSNN của Việt Nam"* (2005), TS. Sử Đình Thành, Nxb Tài chính; "*Đổi mới quản lý chi ngân sách địa phương các tỉnh Đồng bằng Sông Hồng"* (2009), Trần Quốc Vinh, Luận án tiến sỹ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội; *"Quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra và khả năng ứng dụng ở Việt Nam"* (2008), PGS,TS Hoàng Thúy Nguyệt, Nxb Lao động xã hội, Hà Nội; "*Quản lý chi ngân sách Nhà nước trong đầu tư XDCB trên địa bàn tỉnh Bình Định*" (2012) Trịnh Thị Thúy Hồng, Luận án tiến sỹ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân;…. .

** Đề tài cấp Bộ nghiên cứu về quản lý chi NSNN*

Đề tài cấp Bộ - Bộ Tài chính: "*Tăng cường công tác quản lý tài chính công ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay*" do PGS.TS Trần Xuân Hải làm chủ nhiệm cùng các tác giả đã làm rõ cơ sở lý luận về chi NSNN và quản lý chi NSNN; phân tích và đánh giá thực trạng công tác quản lý tài chính công ở nước ta trong giai đoạn 2001-2010 vẫn còn những hạn chế nhất định, thể hiện trong việc phân cấp quản lý ngân sách, trong công tác quản lý thu - chi NSNN, xử lý bội chi ngân sách, quản lý nợ công cũng như tài chính của các đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ công cộng.

Thực trạng đó đặt ra yêu cầu cấp thiết phải tiếp tục hoàn thiện công tác quản lý tài chính công. Song, việc hoàn thiện công tác quản lý tài chính công như thế nào để đảm bảo có được một nền tài chính công lành mạnh và bền vững, có khả năng chống đỡ với những biến động từ nền kinh tế toàn cầu. Đó chính là nội dung chính của đề tài nghiên cứu.

Hầu hết các công trình nghiên cứu trong nước về quản lý chi NSNN đều đề cập đến khung khổ lý thuyết và pháp lý hiện có về quản lý chi NSNN, sử dụng khung khổ lý thuyết – pháp lý đó để phân tích thực trạng chi NS ở Việt Nam trong các thời kỳ khác nhau, chỉ rõ những hạn chế, nguyên nhân để đề xuất giải pháp đổi mới quản lý chi NSNN theo hướng phù hợp với kinh tế thị trường, hội nhập và điều kiện thực tế. Các tác giả cũng đề cao vai trò của Luật NSNN và đưa ra những yêu cầu trong điều hành quản lý chi NS như: hoàn thiện khung khổ pháp lý quản lý chi NS; cải thiện tính minh bạch trong quá trình chi NSNN; nâng cao hiệu quả phân bổ nguồn lực; đổi mới cơ cấu chi và nhất là phải tăng cường hoạt động kiểm soát chi.

1.3. Khoảng trống của các công trình nghiên cứu và những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu

Các đề tài và công trình nghiên cứu nêu trên đã xây dựng những căn cứ khoa học và rút ra kinh nghiệm thực tiễn về một số nội dung cơ bản của NSNN, quản lý chi NSNN nói chung, NSĐP nói riêng, nhất là cơ sở khoa học của thiết lập quy trình quản lý NSNN, phân bổ NSNN, nâng cao hiệu quả điều hành NSNN, quản lý chi NSĐP, cũng như đưa ra những giải pháp đa dạng về nâng cao hiệu quả quản lý chi NSNN ở tầm quốc gia, nâng cao chất lượng quản lý chi NSĐP trong các lĩnh vực: CTX, quản lý NSNN ổn định trung hạn, đổi mới quản lý NSĐP theo kết quả đầu ra...

Tuy nhiên, còn một số khoảng trống chưa được nghiên cứu như:

Thứ nhất, điều kiện để chính quyền địa phương có thể thực hiện quản lý chi NSNN trong trung hạn và theo kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Thứ hai, phạm vi tự chủ tối ưu của chính quyền các cấp địa phương trong điều kiện quản lý NSNN thống nhất ở Việt Nam.

Thứ ba, tiêu chí đánh giá hiệu quả quản lý chi NSNN ở các cấp địa phương.

Các nghiên cứu trên chưa nghiên cứu về công tác quản lý chi NSNN cấp tỉnh ở một tỉnh trung du như Thái Nguyên cũng như chỉ ra những khâu yếu kém trong

công tác quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên để có cơ sở đề xuất các giải pháp hoàn thiện quản lý chi NSNN cấp tỉnh tỉnh Thái Nguyên.

Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu

Những vấn đề liên quan đến quản lý chi NSNN ở một tỉnh trung du miền núi là khoảng trống cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án, đó là:

Thứ nhất, những vấn đề lý luận về chi NSNN và quản lý chi NSNN.

Mặc dù những vấn đề lý thuyết về chi NSNN và quản lý chi NSNN đã được đề cập đến trong nhiều công trình nghiên cứu nêu trên, nhưng những khía cạnh đặc thù của quản lý chi NSNN chưa được nhiều công trình lý giải một cách hệ thống, toàn diện. Nhằm nghiên cứu những vấn đề lý luận này, trong luận án sẽ tập trung làm rõ các khía cạnh liên quan đến chi NSNN và quản lý chi NSNN thể hiện qua các đặc điểm nguyên tắc, nội dung, phương thức và nhân tố ảnh hưởng đến quản lý chi NSNN.

Phương pháp nghiên cứu chủ yếu để giải quyết vấn đề là thu thập dữ liệu lý thuyết, căn cứ pháp lý về quản lý chi NSNN kết hợp với các đặc điểm của tỉnh trung du miền núi Phía Bắc để khái quát hóa thành khung phân tích lý thuyết của quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên.

Thứ hai, thực trạng quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên.

Quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên đã trải qua nhiều thời kỳ với nhiều biến đổi theo sự thay đổi của cơ chế quản lý NSNN từ Trung ương cũng như sự vận dụng sáng tạo ở địa phương. Tuy nhiên, trong luận án sẽ chỉ tập trung nghiên cứu thực trạng quản lý chi NSNN trong giai đoạn 2014-2018 đặt trong khung khổ chế định của Luật NSNN năm 2002 và năm 2017 mới bắt đầu áp dụng Luật NSNN năm 2015. Bởi vì các giai đoạn trước chịu sự chế định của Luật NSNN năm 1996, sau đó đã được thay thế bằng Luật NSNN năm 2002 nên các vấn đề cũ đã được giải quyết trong Luật NSNN năm 2002. Nội dung nghiên cứu thực trạng quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên sẽ được tiếp cận chủ yếu theo chu trình NS gồm 3 khâu, đó là: Lập kế hoạch chi NSNN trung hạn và hằng năm; Tổ chức chấp hành chi NSNN; Quyết toán chi NSNN; và một khâu đan xen là thanh tra, kiểm toán, kiểm tra chi NSNN tỉnh Thái Nguyên; kết hợp với khảo sát thực trạng kiểm soát chi NS qua KBNN tỉnh Thái Nguyên, đặc biệt là thực trạng triển khai thực hiện kế hoạch ngân sách trung hạn, kế hoạch đầu tư công trung hạn. Mục tiêu của khảo sát thực trạng là làm rõ các

thành công cũng như hạn chế và nguyên nhân trong quản lý chi NSNN của tỉnh Thái Nguyên, lấy đó làm căn cứ cho những khuyến nghị chính sách.

Phương pháp nghiên cứu vấn đề này chủ yếu là phân tích dữ liệu báo cáo, dữ liệu thống kê chính thức kết hợp với dữ liệu điều tra xã hội học và phỏng vấn chuyên sâu để rút ra các nhận định khoa học về thực trạng quản lý chi NSNN cấp tỉnh tỉnh Thái Nguyên.

Thứ ba, định hướng và giải pháp hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên.

Mục tiêu chính của nghiên cứu trong luận án là đưa ra các kiến nghị có cơ sở khoa học và thực tiễn cho chính quyền tỉnh Thái Nguyên để hoàn thiện quản lý chi NSNN cấp tỉnh tỉnh Thái Nguyên trong giai đoạn đến 2025 và những năm tiếp theo theo hướng nâng cao hiệu quả sử dụng chi NSNN và hướng đến quản lý chi NSNN theo kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Phương pháp nghiên cứu chủ yếu là ngoại suy từ các kết quả phân tích lý thuyết, thực tế và các dự báo cho giai đoạn đến 2025 và những năm tiếp theo.

Kết luận chương 1

Thời gian vừa qua đã có nhiều công trình nghiên cứu về chi NSNN nói chung và quản lý chi NSNN nói riêng theo các khía cạnh và phạm vi khác nhau. Các công trình này đã có những đóng góp quan trọng vào việc từng bước hình thành khung lý thuyết, phân tích, đánh giá thực trạng quản lý chi NSNN. ~~7.~~Tuy nhiên, các công trình nghiên cứu trên ~~C~~chưa có công trình nào nghiên cứu về công tác quản lý chi NSNN cấp tỉnh ở một tỉnh trung du như Thái Nguyên cũng như chỉ ra những khâu yếu kém trong công tác quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên để có cơ sở đề xuất các giải pháp hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên đến năm 2025 và những năm tiếp theo.

Khoảng trống của các công trình nghiên cứu được khái quát tại Chương này là cơ sở để xác định phạm vi, nhiệm vụ và nội dung nghiên cứu của luận án, đồng thời là cơ sở để minh chứng luận án của tác giả không trùng lặp với các công trình đã có.

Chương 2
LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM THỰC TIỄN VỀ QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

2.1. Khái quát về chi ngân sách nhà nước

2.1.1. Khái niệm và đặc điểm chi ngân sách nhà nước

a. Khái niệm

Chi NSNN là một phạm trù kinh tế tồn tại khách quan gắn liền với sự tồn tại của Nhà nước. Chi NSNN là việc nhà nước phân phối và sử dụng quỹ NSNN nhằm bảo đảm điều kiện vật chất để duy trì sự hoạt động và thực hiện các chức năng đáp ứng nhu cầu đời sống kinh tế xã hội dựa trên các nguyên tắc nhất định. [2]

Chi NSNN rất đa dạng, bao trùm nhiều lĩnh vực của đời sống xã hội, liên quan trực tiếp hoặc gián tiếp đến mọi người dân và chức năng quản lý của bộ máy nhà nước. Nhà nước chỉ được phép chi NSNN để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ đã được xã hội giao phó. Từ khái niệm chi NSNN có thể thấy:

- Quyền quyết định chi NSNN do Nhà nước (Quốc hội, Chính phủ hay cơ quan công quyền được ủy quyền) quyết định.

- Chi NSNN không mang tính lợi nhuận, chú trọng đến lợi ích cộng đồng, lợi ích KT-XH.

b. Đặc điểm của chi NSNN

Thứ nhất, chi NSNN luôn gắn với nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà Nhà nước đảm nhận. Mức độ và phạm vi chi NSNN phụ thuộc vào nhiệm vụ của Nhà nước trong từng giai đoạn phát triển KT –XH.

Thứ hai, đặc điểm nổi bật của chi NSNN là nhằm phục vụ cho lợi ích chung của cộng đồng dân cư ở các vùng hay ở phạm vi quốc gia. Điều này xuất phát từ chức năng quản lý toàn diện nền KT-XH của Nhà nước và cũng chính trong quá trình thực hiện chức năng đó Nhà nước đã cung cấp một lượng hàng hóa công cộng khổng lồ cho nền kinh tế.

Thứ ba, Chi NSNN cung cấp các khoản hàng hóa công cộng như đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, quốc phòng, bảo vệ trật tự xã hội,... đồng thời đó cũng là những khoản chi cần thiết, phát sinh tương đối ổn định như: chi lương cho viên chức bộ

máy Nhà nước, chi hàng hóa dịch vụ công đáp ứng nhu cầu tiêu dùng công cộng của các tầng lớp dân cư...

Thứ tư, Các khoản chi NSNN mang tính không hoàn trả hay hoàn trả không trực tiếp. Điều này thể hiện ở chỗ không phải mọi khoản thu với mức độ và số lượng của những địa chỉ cụ thể đều được hoàn lại dưới các hình thức các khoản chi NSNN. Điều này được quyết định bởi những chức năng tổng hợp về KT-XH của Nhà nước.

Tóm lại, chi NSNN thực hiện vai trò của nhà nước, là công cụ để nhà nước điều hành nền kinh tế theo mục đích của mình, góp phần thúc đẩy kinh tế, giải quyết những vấn đề xã hội và khắc phục các khiếm khuyết của thị trường.

2.1.2. Phân loại chi ngân sách nhà nước

Tuỳ thuộc vào các mục tiêu khác nhau mà chi ngân sách có các cách phân loại sau:

Phân loại theo ngành nghề kinh tế quốc dân

Đây là cách phân loại dựa vào chức năng của chính phủ đối với nền kinh tế - xã hội thể hiện qua 20 ngành kinh tế quốc dân, như: Nông nghiệp - lâm nghiệp - thủy lợi; thủy sản; công nghiệp khai thác mỏ; công nghiệp chế biến; xây dựng; khách sạn nhà hàng và du lịch; giao thôngvận tải, kho bãi và thông tin liên lạc; tài chính, tín dụng; khoa học và công nghệ; quản lý nhà nước và an ninh quốc phòng; giáo dục và đào tạo; y tế và các hoạt động xã hội; hoạt động văn hoá và thể thao...

Phân loại theo ngành kinh tế quốc dân nhằm so sánh chi ngân sách giữa các nước được thuận lợi theo Hệ thống tài khoản quốc gia (SNA) và cẩm nang Thống kê Tài chính của chính phủ (GFS) do Liên Hợp Quốc xây dựng. Hơn nữa, cách phân loại này còn giúp phân tích chính sách chi ngân sách phù hợp với chức năng, nhiệm vụ cụ thể của nhà nước trong từng thời kỳ.

Phân loại chi theo nội dung kinh tế của các khoản chi:

Căn cứ vào nội dung kinh tế của các khoản chi mà chi ngân sách nhà nước có thể chia ra thành các nhóm, tiểu nhóm, mục, tiểu mục chi ngân sách.

Theo cách phân loại này thì các khoản chi được chia thành: Chi thường xuyên, chi đầu tư phát triển và chi khác.

Chi thường xuyên là những khoản chi có thời hạn tác động ngắn thường dưới một năm. Nhìn chung, đây là các khoản chi chủ yếu phục vụ cho chức năng quản lý và điều hành xã hội một cách thường xuyên của nhà nước như: Quốc phòng, an ninh, sự nghiệp giáo dục, đào tạo, y tế, văn hoá thông tin, thể dục thể thao, khoa học công nghệ, hoạt động của Đảng Cộng sản Việt Nam...

Thuộc loại chi thường xuyên gồm các nhóm, mục chi sau đây:

- Chi thanh toán cho cá nhân như tiền lương; tiền công; phụ cấp lương; học bổng sinh viên; tiền thưởng; phúc lợi tập thể; các khoản đóng góp như: bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, kinh phí công đoàn.v.v...

- Chi nghiệp vụ chuyên môn: Các khoản chi về hàng hóa, dịch vụ tại các cơ quan Nhà nước như: điện nước, vệ sinh môi trường; vật tư văn phòng; dịch vụ thông tin; tuyên truyền; liên lạc, hội nghị, công tác phí; chi phí nghiệp vụ chuyên môn của từng ngành như ấn chỉ; đồng phục trang phục.

- Chi mua sắm, sửa chữa: Các khoản chi mua đồ dùng, trang thiết bị, phương tiện làm việc, sửa chữa lớn tài sản cố định và xây dựng nhỏ.

- Chi khác: Gồm những khoản chi thường xuyên không xếp vào nhóm trên.

Các khoản chi đầu tư phát triển là những khoản chi có thời hạn tác động dài thường trên một năm, hình thành nên những tài sản vật chất có khả năng tạo được nguồn thu, trực tiếp làm tăng cơ sở vật chất của đất nước.

Các khoản chi đầu tư phát triển bao gồm:

- Chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế xã hội không có khả năng thu hồi vốn như: Các công trình giao thông, điện lực, bưu chính viễn thông, các công trình văn hoá, giáo dục, y tế, phúc lợi công cộng... chi mua hàng hoá, vật tư dự trữ của Nhà nước; đầu tư hỗ trợ vốn cho doanh nghiệp Nhà nước; góp vốn cổ phần liên doanh vào các doanh nghiệp cần thiết phải có sự tham gia của Nhà nước; chi cho các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án của nhà nước.

- Các khoản chi khác bao gồm những khoản chi còn lại không xếp được vào nhóm chi kể trên bao gồm như: chi trả nợ gốc và lãi; chi viện trợ; chi cho vay; chi bổ sung quỹ dụ trữ tài chính; chi bổ sung cho ngân sách cấp dưới; chi chuyển nguồn từ ngân sách năm trước sang ngân sách năm sau.

Việc phân loại các khoản chi thành chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển là rất cần thiết trong quản lý ngân sách Nhà nước. Nó cho phép đánh giá, so sánh các khoản chi thường xuyên phải bỏ ra cho các hoạt động quản lý kinh tế - xã hội của nhà nước làm cơ sở để xác định được hiệu quả hoạt động của đơn vị.

Phân loại theo tổ chức hành chính:

Theo cách phân loại này ngân sách được phân loại theo đơn vị dự toán các cấp bao gồm; cấp I; cấp II; cấp III nhằm làm rõ trách nhiệm từng cấp trong quản lý ngân sách nói chung và kế toán, kiểm toán và quyết toán ngân sách Nhà nước nói riêng.

- Đơn vị dự toán cấp I là đơn vị trực tiếp nhận dự toán ngân sách hàng năm do Thủ tướng Chính phủ hoặc Uỷ ban Nhân dân giao. Đơn vị dự toán cấp I thực hiện phân bổ, giao dự toán ngân sách cho đơn vị cấp dưới trực thuộc; chịu trách nhiệm trước Nhà nước về việc tổ chức, thực hiện công tác kế toán và quyết toán ngân sách của đơn vị mình và công tác kế toán và quyết toán ngân sách của các đơn vị dự toán cấp dưới trực thuộc.

- Đơn vị dự toán cấp II là đơn vị cấp dưới đơn vị dự toán cấp I, được đơn vị toán cấp I giao dự toán và phân bổ dự toán được giao cho đơn vị toán cấp III (trường hợp được uỷ quyền của đơn vị dự toán cấp I), chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện công tác kế toán và quyết toán ngân sách của đơn vị mình và công tác kế toán và quyết toán của các đơn vị toán cấp dưới.

- Đơn vị dự toán cấp III là đơn vị trực tiếp sử dụng ngân sách, được đơn vị toán cấp I hoặc cấp II giao dự toán ngân sách, có trách nhiệm tổ chức, thực hiện công tác kế toán và quyết toán ngân sách của đơn vị mình và đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc (nếu có).

- Đơn vị cấp dưới của đơn vị dự toán cấp III được nhận kinh phí để thực hiện phần công việc cụ thể, khi chi tiêu phải thực hiện kế toán và quyết toán.

2.1.3. Vai trò của chi ngân sách nhà nước

2.1.3.1. Chi ngân sách nhà nước là điều kiện quyết định để thực hiện các nhiệm vụ của ngân sách nhà nước

Xã hội còn đấu tranh giai cấp thì sự tồn tại và phát triển của nhà nước là một vấn đề tất yếu. Để duy trì sự hoạt động đồng thời có thể thực hiện tốt chức năng, nhiệm

vụ của mình, nhà nước cần tiêu tốn một khoảng chi phí. Nguồn bù đắp các khoản chi phí đó là nguồn ngân sách nhà nước. Không có các khoản chi NSNN, nhà nước không thể thực hiện vai trò của mình trong việc quản lý mọi hoạt động kinh tế, chính trị, xã hội.

2.1.3.2. Chi ngân sách nhà nước là công cụ quan trọng để thực hiện vai trò của nhà nước trong quản lý kinh tế

Nền kinh tế thị trường tuy có thể tự điều chỉnh nhưng vẫn không khắc phục được những khuyết tật vốn có của nó như công bằng xã hội, vấn đề ô nhiễm môi trường, vấn đề ổn định chu kỳ kinh doanh. Để khắc phục vấn đề này đòi hỏi phải có sự can thiệp của nhà nước. Sự can thiệp này thể hiện qua ba mặt hiệu quả, công bằng, ổn định:

Tính hiệu quả

Hoạt động kinh tế thị trường có hiệu quả đối với nền kinh tế nhưng điều đó hoàn toàn không có ý nghĩa tuyệt đối. Xét trên lợi ích tổng thể, nền kinh tế thị trường có những khuyết tật như: do quy luật chạy theo lợi nhuận cá biệt mà các doanh nghiệp có thể gây ô nhiễm môi trường, sử dụng cạn kiệt nguồn tài nguyên thiên nhiên… theo đó làm giảm hiệu quả của nền kinh tế. Để giải quyết vấn đề đó cần có sự can thiệp của nhà nước dưới nhiều công cụ, phương pháp, hình thức khác nhau mà một trong số đó là chi NSNN. Nhà nước sử dụng quỹ tiền tệ của mình tạo nên môi trường kinh doanh thuận lợi cho các doanh nghiệp bằng cách đầu tư vào cơ sở hạ tầng, ngăn chặn tình trạng ô nhiễm môi trường và hạn chế độc quyền trong kinh doanh.

Tính công bằng

Tính công bằng không những được thể hiện trên phương diện xã hội mà còn có ý nghĩa về mặt kinh tế. Nền kinh tế thị trường được điều chỉnh với bàn tay vô hình, nhưng cũng chính bàn tay vô hình làm mất cân bằng về mặt xã hội, vì lúc này việc phân phối hàng hóa đến người tiêu dùng không đồng đều mà bị quyết định bởi lượng tiền, ý muốn của người tiêu dùng và giá cả của hàng hóa đó. Chính vì thế cần có sự can thiệp của nhà nước. Nhà nước có thể thực hiện lý tưởng công bằng của mình thông qua chính sách phân phối với hai nội dung chủ yếu là thuế và chi ngân sách.

Tính ổn định

Một đặc điểm nổi bật của nền kinh tế thị trường là sự thăng trầm của chu kỳ kinh doanh. Để hạn chế tối đa những ảnh hưởng tiêu cực từ sự thăng trầm đó đến các

chủ thể trong nền kinh tế, tạo sự ổn định cho nền kinh tế cần có sự can thiệp của Nhà nước, mà nổi bật là chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa. Trong chính sách tài khóa, hai công cụ chủ yếu là thuế và chi NSNN. Để chi NS thực sự phát huy vai trò của mình trong việc điều tiết nền kinh tế, nhà nước cần có các chương trình chi tiêu công thực tế phù hợp với diễn biến các giai đoạn của chu kỳ kinh doanh, đưa ra những phương án công cộng về giải quyết công ăn việc làm phù hợp….

2.2. Quản lý chi ngân sách nhà nước

2.2.1. Khái niệm và đặc điểm chi ngân sách nhà nước

a. Khái niệm

Quản lý nói chung được quan niệm như một quy trình công nghệ mà chủ thể quản lý tiến hành thông qua việc sử dụng các công cụ và phương pháp thích hợp nhằm tác động và điều khiển đối tượng quản lý hoạt động phát triển phù hợp với quy luật khách quan và đạt tới các mục tiêu đã định.

Quản lý chi NSNN là quá trình Nhà nước vận dụng các quy luật khách quan, sử dụng hệ thống các phương pháp, công cụ quản lý tác động đến các hoạt động chi NSNN phục vụ tốt nhất việc thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước và thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội. [2]

Quản lý chi NSNN có thể được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau. Theo góc độ chu trình quản lý NSNN, quản lý chi NSNN gồm xây dựng và phê duyệt dự toán chi; quản lý quá trình thực hiện chi NSNN (thường được gọi là chấp hành dự toán chi NSNN); kiểm tra, giám sát quá trình sử dụng NSNN; quyết toán NS.

Trong quản lý chi NSNN về cơ bản phải đáp ứng các yêu cầu sau: đảm bảo nguồn tài chính cần thiết để các cơ quan công quyền thực hiện các nhiệm vụ được giao theo đúng đường lối, chính sách, chế độ của Nhà nước. Do giới hạn về nguồn lực, Nhà nước cần xác lập thứ tự ưu tiên các khoản chi và cân nhắc khi giao nhiệm vụ chi, đảm bảo yêu cầu tiết kiệm và có hiệu quả.

Quản lý chi NSNN luôn gắn với quản lý thu để đảm bảo nguồn lực cho chi NSNN đúng thời điểm, đáp ứng về quy mô. Quản lý chi NSNN cũng phụ thuộc vào quan điểm của cơ quan quản lý NSNN trong vấn đề phân phối ưu tiên nguồn lực công và quan điểm cân đối NSNN (chấp nhận hay không chấp nhận thâm hụt và quy mô thâm hụt…).

Xét theo nghĩa rộng, quản lý chi NSNN là việc sử dụng NSNN làm công cụ quản lý hệ thống xã hội thông qua các chức năng vốn có.

Xét theo nghĩa hẹp, quản lý chi NSNN là quản lý các đầu ra của NSNN thông qua các công cụ và quy định cụ thể.

b. Đặc điểm

Chi NSNN được quản lý bằng pháp luật và theo dự toán. Bằng cách này Nhà nước và các cơ quan chức năng đưa ra cơ chế quản lý, điều hành chi NSNN đúng luật, đảm bảo hiệu quả và công khai, minh bạch.

Quản lý chi NSNN sử dụng tổng hợp các biện pháp, nhưng biện pháp tối ưu nhất là biện pháp tổ chức hành chính. Đặc trưng của biện pháp này là cưỡng chế đơn phương của chủ thể quản lý, thể hiện rõ nét trong cơ chế quản lý chi NSNN ở Việt Nam bởi NSNN Việt Nam là ngân sách thống nhất từ cấp trung ương đến địa phương, có phân công, phân cấp quản lý, gắn quyền hạn với trách nhiệm. Biện pháp này tác động vào đối tượng quản lý theo hai hướng: *Một là*, chủ thể ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định tính chất, mục tiêu, quy mô, cơ cấu tổ chức, điều kiện thành lập, mối quan hệ trong và ngoài tổ chức,... *Hai là,* chủ thể quản lý đưa ra các quyết định quản lý bắt buộc cấp dưới và cơ quan thuộc phạm vi điều chỉnh phải thực hiện những nhiệm vụ nhất định.

Quản lý chi NSNN chịu sự chế định của Luật NSNN và chỉ đạo của các cơ quan thuộc Chính phủ. Ở Việt Nam, quản lý chi NSNN chịu sự chế định không chỉ của Luật NSNN, mà còn phải phục tùng sự lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý của Chính phủ, tuân thủ các hướng dẫn của hai cơ quan thuộc Chính phủ được ủy quyền quản lý trong lĩnh vực chi NSNN là Bộ Tài chính và Bộ KH&ĐT.

2.2.2. Mục tiêu và nguyên tắc quản lý chi ngân sách nhà nước

2.2.2.1. Mục tiêu quản lý chi ngân sách nhà nước

Mục tiêu chung của quản lý chi NSNN địa phương nhằm đảm bảo các hoạt động chi NSĐP có hiệu lực và hiệu quả, góp phần thúc đẩy phát triển bền vững kinh tế - xã hội của ĐP, đảm bảo sức mạnh tài chính quốc gia.

Mục tiêu cụ thể: Về bản chất quản lý chi NSNN là công cụ tài chính quan trọng của Nhà nước, quản lý chi NSNN phải tuân theo cả ba mục tiêu chính sách

kinh tế tổng thể. Bên cạnh những nhân tố khác, sự ổn định tài chính đòi hỏi hình thức kỷ luật tài chính; sự tăng trưởng kinh tế và tính công bằng phần nào được tuân thủ thông qua việc phân bổ khoản tiền công quỹ cho các ngành khác nhau; cả ba mục tiêu đều đòi hỏi việc sử dụng hợp lý và hiệu quả các nguồn lực trên thực tế. Do đó cả ba mục tiêu của chính sách tổng thể chuyển sang ba mục tiêu chính của quản lý chi NSNN hiệu quả: *nguyên tắc tài khóa (kiểm soát chi tiêu), phân bổ nguồn lực phù hợp với các ưu đãi chính sách (phân bổ "chiến lược"); và quản lý hoạt động hiệu quả.* Tiếp theo việc quản lý hoạt động hiệu quả đòi hỏi cả tính hiệu quả (tối thiểu chi phí trên mỗi đơn vị đầu ra) và tính hợp lý (đạt được hiệu quả như dự tính).

Mục tiêu chung được cụ thể hóa bằng một hệ thống các mục tiêu cụ thể sau:

Thứ nhất, đảm bảo kỷ luật tài khóa

Đảm bảo kỷ luật tài khóa nghĩa là đảm bảo quản lý chi NSNN đúng quy định, nhằm định hướng, hướng dẫn hoạt động chi NSĐP theo quy định của pháp luật, bảo đảm sự tuân thủ dự toán chi đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Các chỉ tiêu trong dự toán đã được cấp có thẩm quyền quyết định là các chỉ tiêu có tính pháp lệnh. Do đó, các cấp, các ngành và các đơn vị có liên quan buộc phải thực hiện nghiêm chỉnh. Dự toán chi chính là kế hoạch chi cho một thời gian nhất định (thường là 01 năm tài chính). Chi NS tuân thủ theo dự toán đảm bảo tính khả thi khi thực hiện, giúp phân bổ nguồn tài chính có hiệu quả.

Thứ hai, đạt mục tiêu hiệu quả phân bổ

Để đạt được hiệu quả phân bổ cần có danh mục các nhiệm vụ chi được sắp xếp theo thứ tự ưu tiên, trên cơ sở các danh mục chi đó chính quyền ĐP sẽ phân bổ để đạt được các mục tiêu nhất định.

Thứ ba, đạt được hiệu quả hoạt động chi NSĐP

Khi thực hiện quản lý chi NSĐP, hoạt động quản lý phải có những biện pháp để tạo động lực cho các cấp chính quyền ĐP, các đơn vị dự toán động lực sử dụng hiệu quả chi sử dụng có hiệu quả NS. Ở Việt Nam đã thực hiện côn tác khoan kinh phí quản lý hành chính và giao quyền tự chủ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập. Đây là một biện pháp để khuyến khích các đơn vị chủ động trong chi tiêu, tiết kiệm và sử dụng có hiệu quả nguồn kinh phí.

Thứ tư, ngăn ngừa các hành vi vi phạm pháp luật về chế độ chi NS

Nhờ có hoạt động quản lý nên các đối tượng quản lý sẽ có ý thức hơn trong việc chấp hành, vì vây, hoạt động quản lý sẽ giúp ngăn ngừa được các hành vi vi phạm pháp luật về chi NS. Không có hoạt động quản lý có thể dẫn đến chi không đúng đối tượng thụ hưởng, lãng phí, kém hiệu quả….

Thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát phát hiện các vi phạm, từ đó có chế tài xử phạt phù hợp.

2.2.2.2. Nguyên tắc quản lý chi ngân sách nhà nước

Quản lý chi NSNN, trong bất kỳ thời đại nào, đều phải tuân thủ những nguyên tắc nhất định, những yêu cầu đó càng trở thành bắt buộc bởi tính đa dạng, phong phú cũng như mục tiêu hoàn thiện hoạt động quản lý chi NSNN.

Thứ nhất, tập trung thống nhất

Nội dung cơ bản của nguyên tắc này là việc sử dụng NSNN phải tuân thủ chế độ quản lý chung, thống nhất quốc gia, trong đó lợi ích quốc gia phải được coi trọng hàng đầu, những khoản chi nào, dù có lợi cho địa phương, nhưng làm giảm sút lợi ích quốc gia sẽ không được chuẩn chi. Tính tập trung thống nhất còn thể hiện ở chế độ, chính sách, định hướng, chỉ đạo của TW mà chính quyền địa phương phải tuân thủ.

Tính thống nhất thể hiện ở tính chất pháp lý của kế hoạch tài chính, ngân sách. Thường thì cơ quan dân cử (Quốc hội, HĐND địa phương) phê chuẩn kế hoạch tài chính, ngân sách. Cơ chế này đảm bảo rằng các chính sách công, các mục tiêu, ưu tiên của Nhà nước phải xuất phát từ lợi ích chung của các cộng đồng. Cơ chế phê chuẩn này có nghĩa là kế hoạch tài chính, ngân sách có tính tập trung cao.

Thứ hai, tính kỷ luật tài chính tổng thể

Mọi khoản chi của Nhà nước đều được phản ánh đầy đủ vào NSNN và phải có ràng buộc cứng về ngân sách. Nguyên tắc kỷ luật tài chính tổng thể ở đây cũng hàm ý rằng việc hấp thụ nguồn lực của khu vực công chỉ giới hạn ở phạm vi cần thiết để thực hiện các chính sách của chính phủ. Chi NSNN phải được tính toán trong khả năng nguồn lực huy động được từ nền kinh tế và nguồn khác. Khả năng này không chỉ tính trong một năm mà phải được tính trong trung hạn (3-5 năm), kết hợp với dự báo xảy ra rủi ro, chỉ có như vậy mới đảm bảo tính ổn định và bền vững của ngân

sách trong trung hạn. Như vậy, khi thực hiện quản lý chi NSNN, các nhà quản lý phải dự tính được rủi ro về thu và sự biến động về chi để có chính sách đối ứng với những tình huống có thể xảy ra và dự tính nhiều phương án. Hàng năm trên cơ sở đánh giá và xây dựng ngân sách năm rà soát lại kế hoạch trung hạn để điều chỉnh sát với thực tiễn và cập nhật thêm một năm những biến động tăng giảm nguồn và những chính sách bổ sung hoặc thay đổi, như vậy lúc nào cũng đảm bảo có kế hoạch trung hạn để xác định ngân quỹ trong 3-5 năm, đáp ứng được yêu cầu chi NSNN trong khuôn khổ nguồn lực cho phép và thể hiện tính bền vững.

Thứ ba, đảm bảo cân đối, ổn định tài chính, ngân sách

Khi thực hiện quản lý chi NSNN cần xây dựng kế hoạch tài chính, ngân sách và phải đảm bảo bản kế hoạch tài chính, ngân sách nói riêng cũng như công tác kế hoạch nói chung đều phải mang tính cân đối giữa nguồn thi và nhiệm vụ chi. Tuân thủ nguyên tắc này trong quá trình quản lý để thực hiện có hiệu quả chức năng, sứ mệnh của nhà nước trong việc duy trì trật tự xã hội, ổn định tài chính, ngân sách và khắc phục những thất bại của nền kinh tế thị trường.

Thứ tư, tính có thể dự báo được

Đây là điều kiện để thực hiện tốt các chính sách, chương trình quản lý chi NSNN. Điều này không chỉ đòi hỏi sự ổn định và tính minh bạch về cơ chế, chính sách, ổn định vĩ mô, mà còn phải có sự cân đối giữa ngắn hạn và dài hạn, tính đến nhu cầu và khả năng nguồn lực cho các nhu cầu chi.

Thứ năm, tính minh bạch, công khai trong cả quy trình từ khâu lập, tổ chức thực hiện, quyết toán, báo cáo và kiểm toán

Nguồn kinh phí phục vụ cho chi NSNN chủ yếu từ nguồn thuế, phí do dân đóng góp nên phải đảm bảo rõ ràng, công khai để các tổ chức, cá nhân giám sát và tham gia. Kế hoạch tài chính ngân sách bản thân nó phải xây dựng trên cơ sở thông tin. Nó phải chứa đựng đầy đủ các thông tin cơ bản để thực hiện có hiệu quả việc thảo luận, phê chuẩn. Khi được phê chuẩn, kế hoạch tài chính ngân sách trở thành nguồn thông tin truyền tải toàn bộ mục tiêu, quan điểm của chính phủ và là căn cứ để cơ quan hành pháp tham gia kiểm tra giám sát thực hiện. Các quyết định ban hành phải có căn cứ, có cơ sở, chi phí, lợi ích gắn liền với quyết định phải rõ ràng,

dễ tiếp cận. Như vậy, thực hiện nguyên tắc này vừa nâng cao trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân có liên quan đến ngân sách, vừa đảm bảo sử dụng ngân sách có hiệu quả, vừa giúp cho phát hiện chỉnh sửa để thông tin về ngân sách sát đúng thực tiễn.

Thứ sáu, quản lý chi NSNN phải gắn chặt với chính sách kinh tế, gắn với mục tiêu phát triển kinh tế trung và dài hạn

Chi ngân sách phải dựa trên nguồn thu có được, nhưng nguồn thu lại được hình thành chủ yếu từ hoạt động kinh tế và gắn với chính sách kinh tế, gắn với mục tiêu vĩ mô. Mặt khác trong bất kể nền kinh tế nào và đặc biệt là kinh tế thị trường, trách nhiệm của Nhà nước là phải tập trung giải quyết vấn đề về phát triển kinh tế xã hội, giáo dục, y tế, xóa đói giảm nghèo, trợ cấp xã hội, bảo vệ môi trường, phòng chống dịch bệnh, khắc phục chênh lệch giữa các vùng miền.... NSNN chính là công cụ để Nhà nước thực hiện trách nhiệm xã hội to lớn đó. Điều đó thể hiện chỉ có gắn quản lý chi ngân sách với chính sách kinh tế thường niên, mục tiêu kinh tế trung và dài hạn thì mới tạo được sự nhất quán, đảm bảo chi NSNN đạt được tính khả thi cao và dự báo ngân sách chuẩn xác hơn.

Thứ bảy, quản lý chi NSNN phải cân đối hài hòa giữa các ngành với nhau, giữa trung ương và địa phương, kết hợp giải quyết ưu tiên chiến lược trong từng thời kỳ

Giải quyết mối quan hệ giữa phát triển ngành - địa phương, giữa các ngành, giữa các địa phương để xây dựng ngân sách, thúc đẩy phát triển cân đối, toàn diện, tạo ra mối quan hệ tương tác hỗ trợ lẫn nhau giữa các ngành, các địa phương. Giải quyết mối quan hệ giữa trung ương - địa phương theo hướng giao quyền tự chủ cho địa phương để khuyến khích địa phương khai thác tiềm năng thế mạnh, gắn trách nhiệm với quyền lợi địa phương.

Cần tập trung giải quyết ưu tiên chiến lược, bởi thực tiễn cho thấy nhu cầu cung cấp hàng hóa, dịch vụ công trong kinh tế thị trường rất đa dạng phong phú. Với nguồn lực tài nguyên cũng như tài chính khan hiếm, thì việc sắp xếp thứ tự ưu tiên chiến lược để tập trung giải quyết những vấn đè quan trọng của đất nước, những vấn đề các tác động tích cực đến các lĩnh vực khác, tạo động lực cho sự phát triển, hoặc giải quyết những vấn đề cấp thiết của kinh tế xã hội. Nguyên tắc này tạo cho chi NSNN trở thành công cụ hữu hiệu để điều hành có hiệu quả, gắn ngân sách

với chính sách kinh tế và đảm bảo cho ngân sách được cân đối vững chắc, chủ động khi có biến động về nguồn thu. Việc quản lý chi ngân sách cần tập trung nguồn lực giải quyết được những ưu tiên bắt buộc, những ưu tiên ở cấp độ thấp hơn được giải quyết tùy theo khả năng cân đối ở từng thời điểm.

2.2.3. Nội dung quản lý chi ngân sách nhà nước

Để thực hiện tốt việc phân phối và sử dụng các nguồn lực tài chính nhà nước, chính phủ của các nền kinh tế thị trường đã có nhiều nỗ lực trong việc cải cách quản lý chi NSNN. Nội dung quản lý chi NSNN chủ yếu gồm 4 nội dung:

- Lập kế hoạch chi ngân sách nhà nước trung hạn và hằng năm
- Tổ chức chấp hành chi ngân sách nhà nước
- Quyết toán chi ngân sách nhà nước
- Thanh tra, kiểm toán và giám sát chi ngân sách nhà nước

Bên cạnh 4 nội dung quản lý trên, quản lý chi NSNN còn bao gồm cả đánh giá hiệu quả chi NSNN, quản lý việc công khai, minh bạch cũng như trách nhiệm giải trình của các cơ quan cấp phát, sử dụng ngân sách.

2.2.3.1. Lập kế hoạch chi ngân sách nhà nước trung hạn và hằng năm

Trong quản lý chi ngân sách nhất thiết phải lập kế hoạch chi ngân sách nhà nước trung hạn và hàng năm, có định mức cho từng nhóm mục chi hay cho mỗi đối tượng cụ thể, nhờ đó cơ quan tài chính mới có căn cứ để lập các phương án phân bổ ngân sách, kiểm tra, giám sát quá trình chấp hành, thẩm tra phê duyệt quyết toán kinh phí của các đơn vị thụ hưởng. Từ đó, dựa vào định mức chi mà các ngành, các cấp, các đơn vị mới có căn cứ pháp lý để triển khai các công việc cụ thể của quá trình quản lý, sử dụng kinh phí tại đơn vị mình theo đúng chế độ.

** Xây dựng định mức chi*

Thông thường định mức chi được thể hiện dưới hai dạng: Loại định mức chi tiết theo từng mục chi của Mục lục NSNN (còn gọi là định mức sử dụng) và loại định mức chi tổng hợp theo từng đối tượng được tính định mức chi của NSNN (còn gọi là định mức phân bổ).

Một số phương pháp xây dựng được sử dụng để xác định định mức chi như sau:

+ Đối với các định mức sử dụng:

- Xác định nhu cầu chi cho mỗi mục;

- Tổng hợp nhu cầu chi theo các mục đã được xác định để biết được tổng mức cần chi từ NSNN cho mỗi đơn vị, mỗi ngành làm cơ sở để lên cân đối chung;

- Xác định khả năng về nguồn tài chính có thể đáp ứng cho nhu cầu chi;

- Cân đối giữa khả năng và nhu cầu chi để quyết định mức chi cho các mục.

+ Đối với định mức phân bổ:

- Xác định đối tượng định phân bổ;

- Đánh giá, phân tích tình hình thực tế chi theo định mức chi nhằm xem xét tính phù hợp của định mức hiện hành;

- Xác định khả năng nguồn tài chính có thể huy động để đáp ứng nhu cầu chi;

- Thiết lập cân đối tổng quát và quyết định định mức phân bổ theo mỗi đối tượng tính định mức.

** Chuẩn bị ngân sách*

Quản lý chi NSNN muốn đạt được ba mục tiêu chính thì quá trình chuẩn bị ngân sách cần đạt được mục tiêu: (i) đảm bảo ngân sách phù hợp với các chính sách kinh tế vĩ mô và hạn chế nguồn lực; (ii) phân bổ nguồn lực phù hợp với chính sách; và (iii) đưa ra điều kiện đối với việc quản lý hoạt động hiệu quả. Những lựa chọn và cân đối hợp lý phải được thực hiện rõ ràng khi tính toán ngân sách.

Trong quá trình lập kế hoạch chi tiêu trung hạn và hàng năm, những ràng buộc tài chính cần phải được tạo lập để tránh những vấn đề phát sinh từ những phương pháp tiếp cận còn *"để ngỏ"*, ví dụ như thương lượng quá mức, hoặc né tránh những sự lựa chọn cần thiết. Việc lập kế hoạch chi tiêu ngân sách thường niên (cũng như bất kỳ một chương trình chi tiêu nào) thường được thực hiện theo một trong các phương pháp sau:

- *Phương pháp tiếp cận từ trên xuống*, phương pháp này gồm ba bước:

Thứ nhất, xác định các nguồn tổng hợp có sẵn phục vụ cho chi NSNN trong giai đoạn hoạch định (được trích từ khung kinh tế vĩ mô thích hợp);

Thứ hai, thiết lập những giới hạn chi tiêu của ngành phù hợp với những sự ưu tiên của chính phủ;

Thứ ba, thông báo cho các bộ chủ quản về những giới hạn chi tiêu đó, trong

giai đoạn đầu của quá trình lập ngân sách;

- *Phương pháp tiếp cận từ dưới* lên bao gồm tính toán và định giá các chương trình chi tiêu của ngành cho giai đoạn hoạch định trong phạm vi những giới hạn chi tiêu của ngành đã được cung cấp;

- *Các cơ chế lập, đàm phán* và điều chỉnh để đạt được nhất quán tổng thể cuối cùng giữa mục tiêu và khả năng ngân sách.

Việc chuẩn bị ngân sách bao gồm những hoạt động cụ thể sau: (i) xây dựng khuôn khổ kinh tế vĩ mô; (ii) chuẩn bị một thông tư ngân sách trong đó đưa ra hướng dẫn cho công tác lập hạn mức chi tiêu và ngân sách tối đa của ngành; (iii) lập ngân sách của các bộ chủ quản trên cơ sở những hướng dẫn đó; (iv) thỏa thuận về ngân sách giữa các bộ chủ quản và Bộ Tài chính; (v) hoàn tất bản dự thảo ngân sách; và (vi) đệ trình lên cơ quan lập pháp.

Việc thực hiện những chính sách mới và tạo ra những sự thay đổi trong thành phần chi tiêu thường khó khăn và mất nhiều thời gian. Trong ngắn hạn, hầu hết các khoản chi tiêu là cố định. Do đó, những đánh giá về chi tiêu trong tương lai phải được làm rõ khi lập ngân sách, gồm cả những chi phí hiện tại của những dự án đầu tư, và tổng chi phí của các dự án đầu tư với quy mô lớn (và kế hoạch thực hiện). Việc chuẩn bị những chương trình chi tiêu trong nhiều năm được điều chỉnh liên tục góp phần vào hoàn thiện công tác chuẩn bị ngân sách, chủ yếu bằng cách tạo điều kiện cho quá trình chuẩn bị những hạn mức tối đa mà theo đó nên điều chỉnh công tác lập ngân sách hàng năm, và bằng cách tăng dự báo trong lĩnh vực quản lý ngành và hiệu quả trong chi NSNN. Để xây dựng được định mức Chi tiêu Trung hạn (MTEF) trong nhiều năm những nguyên tắc sau đây nên được xem xét để tránh những hậu quả không mong muốn và những ảnh hưởng tiêu cực:

- Dự đoán trong nhiều năm có thể có thể thể hiện cho năm tài chính nhưng dự đoán đó nhất thiết phải phù hợp với ngân sách trong năm lập chương trình đầu tiên;

- Những chương trình trong nhiều năm phải được điều chỉnh bằng một khung kinh tế vĩ mô, bao gồm những dự đoán chi phí tổng hợp theo chức năng và theo các hạng mục kinh tế rõ ràng (tiền lương, hàng hóa và dịch vụ khác, chuyển nhượng, lợi nhuận và đầu tư). Yêu cầu này không chỉ áp dụng đối với MTEFs toàn

diện mà còn áp dụng đối với những phương pháp tiếp cận trong nhiều năm với hình thức bảo đảm từng phần (các chương trình đầu tư công cộng, chương trình chi tiêu ngành);

- Chương trình trong nhiều năm nên tập trung vào những tác động trong tương lai của những quyết định về chính sách đã được thực hiện trong nguồn ngân sách hàng năm theo như công tác chuẩn bị ngân sách, và nên loại trừ những chương trình mới chưa được cấp vốn cố định. Do đó, tổng chi phí đã được xác định trong chương trình trong nhiều năm nên nhỏ hơn khoản thu dự kiến từ mọi nguồn lực.
- Quá trình lập chương trình trong nhiều năm nên giống với quá trình lập ngân sách. Quá trình này, đặc biệt, nên được điều chỉnh theo các hạn mức chi tiêu tối đa hàng năm.
- Tùy thuộc phần lớn vào năng lực quản lý của quốc gia mà các chương trình chi tiêu trong nhiều năm có thể có các hình thức khác nhau (hồ sơ quản lý nội bộ, hồ sơ chính thức và công khai, vv); sự bảo đảm khác nhau (chỉ một số ngành hay một số chương trình, hoặc chỉ PIP, hay MTEF với sự bảo đảm cụ thể và tổng hợp); mức độ cụ thể khác nhau (cụ thể như ngân sách hay trong một bản thuyết trình tổng hợp hơn).

2.2.3.2. Tổ chức chấp hành chi ngân sách nhà nước

Sau khi được giao dự toán ngân sách, các cơ quan ở địa phương, các đơn vị dự toán cấp I tiến hành phân bổ và giao dự toán chi ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc. Dự toán chi NSNN được phân bổ chi tiết theo từng loại và các khoản mục của mục lục ngân sách nhà nước.

Quá trình thực hiện ngân sách phải tính đến những thay đổi trong thực tế, và làm tăng hiệu suất hoạt động. Cần phải có thủ tục kiểm soát, tuy nhiên không nên gây cản trở đến hiệu suất cũng không làm thay đổi thành phần ngân sách bên trong, và phải chú trọng vào yếu tố cần thiết trong khi đem lại sự linh hoạt và mềm dẻo cho các cơ quan chi tiêu khi thực hiện nhiệm vụ của mình.

* *Thực hiện ngân sách*

Khi tiến hành thực hiện một ngân sách đã được lập đầy đủ, hiệu suất hoạt động và phân bổ yêu cầu những nguyên tắc sau:

- Quỹ ngân sách nên được công bố kịp thời.
- Nên chuẩn bị cho quá trình thực hiện ngân sách và một bản kế hoạch tiền mặt, căn cứ vào những dự toán ngân sách và đưa vào tài khoản cam kết hiện có.
- Những dự đoán bổ sung phải được quy định đầy đủ và hạn chế về mặt số lượng.
- Kiểm soát chặt chẽ các khoản thanh toán bằng chuyển khoản, chỉ được chuyển khoản giữa các hạng mục có chứng từ hợp lệ. Những quy tắc về chuyển khoản cần được cung cấp đầy đủ để quản lý linh hoạt hơn cũng như có thể kiểm soát được những hạng mục chủ chốt.
- Nhìn chung, kiểm soát nội bộ (nằm trong các bộ chủ quản) phù hợp với công tác kiểm soát dự định hơn do các cơ quan trung ương thực hiện. Tuy nhiên, để làm được điều đó cần phải có một hệ thống giám sát và kiểm toán vững mạnh. Cần tiến hành kiểm soát nội bộ các xác minh và cam kết để tránh sự can thiệp quá mức của các cơ quan trung ương vào việc quản lý ngân sách.
- Khi công tác kiểm soát kế toán và xử lý xử lý được phân quyền, cần tiến hành kiểm soát của trung ương về tiền mặt. Trong trường hợp kiểm soát kế toán và xử lý thanh toán được tiến hành tập trung, cần có một hệ thống đảm bảo các hoạt động thanh toán được kịp thời, đúng theo kế hoạch ngân sách và tiền mặt mà không có sự chồng chéo ưu tiên của các cơ quan trung ương. Những tiến bộ về công nghệ thông tin cần cân đối nhu cầu để phân quyền kiểm soát tính hiệu quả và nhu cầu đảm bảo hoạt động kiểm soát chi tiêu của chính phủ.
- Chính phủ nên cho phép một số thay đổi trong phân bổ ngân sách, ít nhất là trong lĩnh vực chi phí vốn (chi phí xây dựng cơ bản), nhưng cần điều chỉnh sao cho phù hợp.

* *Kiểm soát chi tiêu*

Hệ thống ngân sách nên đảm bảo kiểm soát chi phí có hiệu quả. Bên cạnh nguồn ngân sách thực tế, một hệ thống thực thi ngân sách hoàn thiện nên bao gồm:

- Hệ thống kế toán thích hợp/ngân sách hoàn thiện. Ngay từ giai đoạn đầu của tiến trình chi tiêu cần phải theo dõi chặt chẽ các hoạt động cam kết, thẩm định, thanh toán và những biến động giữa các khoản phân bổ ngân sách và các hạng mục ngân sách (tách khoản, chuyển khoản, những dự đoán bổ sung);
- Kiểm soát có hiệu quả ngay từ giai đoạn đầu tiến trình chi tiêu, cho dù dưới bất kỳ hình thức hay tổ chức nào;
- Một hệ thống quản lý thông tin đại trong đó theo dõi các công việc đã được hoạt động và những cam kết sẽ được thực thi trong tương lai;
- Một hệ thống quản lý nhân sự để quản lý nhân viên về số lượng, chất lượng cũng như quá trình hoạt động của họ;
- Những thủ tục rõ ràng và đầy đủ về mua sắm tài sản thông qua hình thức đấu thầu công khai và những hệ thống về quản lý ký hợp đồng ngoài.

2.2.3.3. Quyết toán chi ngân sách nhà nước

Hệ thống báo cáo quyết toán chi ngân sách phải được thiết kế nhằm đáp ứng nhu cầu của nhiều đối tượng người sử dụng khác nhau (ví dụ cơ quan lập pháp, các nhà quản lý ngân sách, các nhà hoạch định chính sách, v. v). Các yêu cầu tối thiểu của báo cáo bao gồm:

- Báo cáo về quản lý ngân sách chỉ ra tất cả các thay đổi trong sử dụng ngân sách và các hạng mục (phân bổ, ước tính bổ sung, chuyển khoản, v. v).
- Các báo với cơ quan có thẩm quyền về trách nhiệm giải trình
- Báo cáo tài chính đề cập các tài khoản hợp nhất, báo cáo về nợ, báo cáo về nợ không xác định hay nợ phát sinh và các khoản cho vay.
- Báo cáo đánh giá chính sách về ngân sách và đánh giá báo cáo của các cơ quan chuyên môn

2.2.3.4. Thanh tra, kiểm toán và kiểm tra chi ngân sách nhà nước

** Kiểm tra của thanh tra tài chính*

Thanh tra nhà nước có trách nhiệm tổ chức thanh tra, kiểm tra việc chấp hành các chế độ quản lý chi NS của NS cấp dưới và các đơn vị trực thuộc. Việc kiểm tra được thực hiện trong tất cả các khâu của chu trình quản lý chi NS, từ khâu lập, phân

bổ, giao dự toán chi NS đến việc chấp hành dự toán và quyết toán chi NS.

Thanh tra, kiểm tra phải đánh giá được ưu, khuyết điểm của đối tượng bị thanh tra trong việc triển khai thực hiện các chế độ chính sách liên quan đến tài chính, NS; Đánh giá những ưu, nhược điểm của các khâu trong chu trình NS. Qua kiểm tra phải đề xuất những kiến nghị về chấn chỉnh, xử lý những sai phạm, yếu kém. Kết quả kiểm tra cũng là căn cứ để sửa đổi, thay thế các chế độ, chính sách, định mức chi chưa phù hợp; ban hành chế độ, chính sách, những quy định về quản lý tài chính mới, nâng cao hiệu quả quản lý NS. Khi quyết định thanh tra, kiểm tra phải xác định rõ phạm vi, đối tượng và nội dung thanh tra, kiểm tra, tránh chồng chéo về nội dung cũng như gây phiền hà đối tượng bị thanh tra.

** Kiểm toán*

Hoạt động kiểm toán độc lập do các tổ chức riêng biệt tiến hành, các tổ chức kiểm toán độc lập có thể tiến hành một số loại kiểm toán, bao gồm hậu kiểm, kiểm toán tuân thủ, kiểm toán tài chính và kiểm toán hoạt động.

Không một loại hình kiểm toán nào dù hoàn thiện đến đâu có thể đảm bảo hoàn toàn chắc chắn sẽ phát hiện ra tất cả các sai phạm hay các lỗi. Kiểm toán chỉ có thể đảm bảo tương đối rằng các lỗi nghiêm trọng sẽ được phát hiện và báo cáo. Ngay cả khi một loại hình kiểm toán đảm bảo rằng loại hình đó có thể phát hiện và báo cáo các lỗi nghiêm trọng, kết quả đó chỉ có được khi các kiểm toán viên được phép tiếp cận tất cả các tài liệu cần thiết và loại hình kiểm toán phải được áp dụng theo các tiêu chuẩn kiểm toán được chấp nhận rộng rãi.

Để công tác đánh giá được thành công, cần có sự nhất quán giữa câu hỏi đưa ra và các dữ liệu cần thu thập để có kết quả đáng tin cậy. Các nhân viên phụ trách đánh giá phải có kĩ năng chuyên môn và nhiều nguồn phục vụ cho việc thu thập và phân tích số liệu. Nhân viên đánh giá thường phải phụ thuộc nhiều vào sự hợp tác của các đơn vị đang bị kiểm toán để được tiếp cần và thu thập các dữ liệu cần thiết. Bản thân việc đánh giá chương trình cũng giống như kiểm toán hoạt động phải tỏ ra có hiệu quả kinh tế và tiến bộ trong các giai đoạn dự kiến.

** Công khai chi NSNN và giám sát của cộng đồng*

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tổ chức cộng đồng giám sát chi NSNN hông qua

các hình thức: Nghiên cứu, xem xét các bản dự toán chi NSNN và các báo cáo về tình hình sử dụng NSNN liên quan đến quyền lợi và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; Có thể tổ chức đoàn giám sát trực tiếp tại đơn vị sử dụng NSNN hoặc tham gia giám sát với cơ quan, tổ chức có thẩm quyền.

Cơ quan, đơn vị, tổ chức được giám sát và các cơ quan quản lý chi NSNN có trách nhiệm cung cấp thông tin, tài liệu theo nội dung giám sát cho Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và kịp thời xem xét giải quyết, giải trình và trả lời kiến nghị của nhân dân qua Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, sau đó công khai nội dung giải quyết, giải trình kiến nghị của nhân dân, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trên các phương tiện nhân dân có thể tiếp cận dễ dàng.

2.2.4. Các tiêu chí đánh giá quản lý chi ngân sách nhà nước và nhân tố ảnh hưởng quản lý chi ngân sách nhà nước

2.2.4.1. Tiêu chí đánh giá quản lý chi ngân sách nhà nước

Một là, tính hợp lý của hệ thống tổ chức bộ máy quản lý chi ngân sách nhà nước

Đây là yếu tố quan trọng có ảnh hưởng lớn đến chất lượng, hiệu quả làm việc của các chủ thể quản lý chi NSNN. Có thể đánh giá thông qua mức độ hợp lý của các nhân tố cơ bản cấu thành hệ thống quản lý tài chính, gồm:

- Cơ cấu tổ chức: sự đầy đủ, hợp lý của các tổ chức biên chế và chức danh quản lý tài chính.

- Chức năng nhiệm vụ của hệ thống: sự xác định đầy đủ, cụ thể, tính phù hợp trong các chủ thể tham gia quá trình quản lý tài chính.

- Biên chế nhân lực và trang bị kỹ thuật quản lý: sự đầy đủ, phù hợp về số lượng, chất lượng cán bộ quản lý tài chính với chức trách, nhiệm vụ được giao; sự đầy đủ, tính đồng bộ và hiện đại của trang bị kỹ thuật phục vụ cho nghiệp vụ, chuyên môn.

- Cơ chế hoạt động: sự đầy đủ, phù hợp, tính hiệu lực của hệ thống chủ trương chính sách, tiêu chuẩn, chế độ quy định rõ ràng và tính hiệu lực, hiệu quả trong mối quan hệ phối hợp công tác và phương pháp quản lý tài chính.

Hai là, bảo đảm mối liên kết giữa lên kế hoạch, lập ngân sách và kết quả quản lý chi NSNN

Việc lên kế hoạch chi tiêu NS và lập ngân sách sẽ là nền tảng, cơ sở để thực hiện chi NSNN. Các quy trình chi NS là hết sức quan trọng trong việc thực thi chính sách chi NSNN. Để đảm bảo được mối liên kết giữa lên kế hoạch, lập ngân sách và kết quả quản lý chi NSNN cần đảm bảo:

- Quy trình lên kế hoạch cần rõ ràng, tránh chồng chéo, đảm bảo các kế hoạch được tính toán hợp lý, có hạn định về thời gian và khả thi. Đảm bảo đúng định hướng chính sách và khung chuẩn thể chế rõ ràng.

- Phân bổ chi NS phản ánh các ưu tiên chính sách, thực hiện thống nhất nhằm đảm bảo phân bổ hợp lý nguồn lực.

- Đảm bảo chi tiêu nhất quán với dự toán NS đã được phê duyệt.

- Quy định rõ ràng về trách nhiệm của các cơ quan có liên quan trong chi NSNN. Phân định rõ về vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu đưa ra quyết định quản lý chi NSNN cũng như những người chịu trách nhiệm đối với việc giám sát và đánh giá kết quả thực hiện dự toán.

- Đo lường kết quả và đảm bảo phản ánh kết quả vào hoạch định chính sách.

Ba là, quản lý chi tiêu NS đúng mục đích, đúng đối tượng

Khi thực hiện quản lý chi NSNN phải đảm bảo các nội dung chi NSNN thực hiện đúng mục đích, đúng đối tượng, đúng nội dung theo chỉ tiêu dự toán NS được phê duyệt, đúng chính sách chế độ theo tiêu chuẩn định mức… của các văn bản Nhà nước, Bộ Tài chính.

Quản lý chi NSNN chặt chẽ: biểu hiện ở việc cấp phát, sử dụng, thanh toán, quyết toán chi NSNN có đầy đủ hồ sơ chứng từ, cơ sở pháp lý, đúng thủ tục quy định, đúng tiêu chuẩn, định mức, đúng điều kiện chi NSNN.

Quản lý chi NSNN đúng, đủ, chặt chẽ hay không thường được kết hợp với việc đánh giá mức độ, hiệu quả chi tài chính. Phân bổ chi NSNN hợp lý, có trọng tâm, trọng điểm, đảm bảo đời sống, chính sách theo đúng quy định.

Bốn là, tính đúng đắn trong việc sử dụng các phương pháp, công cụ quản lý chi NSNN

Sử dụng đúng các phương pháp, công cụ quản lý chi NSNN có tác dụng trực tiếp hoàn thiện công tác quản lý chi NSNN; đồng thời nó cũng thể hiện rõ trình độ

năng lực của các chủ thể quản lý chi NSNN. Thông qua việc đánh giá mức độ đúng đắn của việc sử dụng phương pháp, công cụ quản lý chi NSNN cho biết tình hình chất lượng chi NSNN được sử dụng tác động tới các khâu của chu trình quản lý chi NS, nên tiêu chí này có thể đo lường được bằng các đại lượng sau:

- Các mệnh lệnh, quyết định của lãnh đạo, chỉ thị hướng dẫn của cơ quan tài chính cấp trên, các kế hoạch triển khai của cơ quan tài chính được thực thi nghiêm chỉnh như thế nào. Biểu hiện ở các chỉ tiêu dự toán NS như xây dựng dự toán chi sát, chi đúng; kết quả thực hiện dự toán chi NS, quyết toán chi NS…

- Việc duy trì thực hiện các chính sách chế độ, tiêu chuẩn, định mức, nguyên tắc, kỷ luật tài khóa có đúng, đủ hay không. Biểu hiện ở mức độ các vụ việc vi phạm, tính chất vi phạm và hậu quả của nó; tác động cụ thể của việc thực hiện các chế độ kiểm tra, thanh tra tài chính, kiểm soát chi, dân chủ, công khai, minh bạch trong chi ngân sách cấp tỉnh….

Năm là, đánh giá một số chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh

Chỉ số Hiệu quả Quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam là một bộ chỉ số đo lường khách quan về hiệu quả công tác quản trị, hành chính công và cung ứng dịch vụ công tại địa phương dựa trên kinh nghiệm thực tiễn của người dân khi tương tác với các cấp chính quyền và trong sử dụng dịch vụ công. PAPI được xây dựng trong bối cảnh Việt Nam ngày càng chú trọng tới sự tham gia của toàn xã hội vào việc giám sát và đánh giá hiệu quả thực thi chính sách, coi ý kiến đánh giá đó là nguồn thông tin đầu vào hữu ích cho công tác hoạch định chính sách nhằm phản ánh những yêu cầu, nguyện vọng chính đáng của người dân. Một số tiêu chí sử dụng để đánh giá hiệu quả quản lý chi ngân sách nhà nước cấp tỉnh là:

Sự tham gia của người dân ở cấp cơ sở

Nội dung này đề cập đến sự tham gia của người dân ở cấp địa phương. Về mặt khái niệm, sự tham gia của người dân đóng vai trò hết sức quan trọng trong quản trị nói chung và quản lý chi NSNN nói riêng. Người dân, với tư cách là đối tượng thụ hưởng và thực thi chính sách, tham gia vào quy trình hoạch định chính sách, nêu lên ý kiến để tác động đến quan điểm và mục tiêu của chính sách, sao cho các chính sách khi được ban hành sẽ đáp ứng tốt nhất nhu cầu của họ.

Công khai, minh bạch

Công khai, minh bạch có nghĩa là người dân và xã hội được biết chính quyền đang làm gì, có chính đáng hay không. Người dân đòi hỏi có thông tin đúng đắn và kịp thời để họ có thể tham gia vào quá trình hoạch định chính sách và đánh giá chính sách một cách thực chất và có chất lượng đặc biệt là trong hoạt động quản lý chi NSNN. Điều này, cũng giúp cho hệ thống hành chính đáp ứng tốt hơn với những đề xuất và nguyện vọng của người dân, phục vụ tốt hơn cho lợi ích của người dân sử dụng dịch vụ công. Cải thiện tính công khai, minh bạch cũng có tác dụng làm giảm động cơ tham nhũng của cán bộ, công chức.

Trách nhiệm giải trình với người dân

Trách nhiệm giải trình với người dân là một trong những thuộc tính quan trọng của công tác quản trị và hành chính công nói chung và quản lý chi NSNN nói riêng. Nó đóng vai trò hết sức đặc biệt trong công tác phòng chống chống tham nhũng, tránh thất thoát, lãng phí, cũng như nâng cao tính hiệu quả và mở rộng độ bao phủ của dịch vụ công. Trách nhiệm giải trình với người dân nhằm bảo đảm để người dân, nhà nước và các tổ chức ngoài nhà nước có cơ sở pháp lý và khả năng yêu cầu các cơ quan và cán bộ nhà nước phải có trách nhiệm giải trình về những việc họ đã làm hoặc chưa làm. PAPI tập trung phân tích nội dung này, dựa trên quan điểm "dân kiểm tra", đặc biệt là 2 cơ chế bảo đảm trách nhiệm giải trình được thể chế hóa rõ rệt nhất và phổ biến nhất ở cấp cơ sở, đó là Ban Thanh tra Nhân dân và Ban Giám sát đầu tư cộng đồng. Hai cơ chế này là 2 trong số 3 nội dung thành phần của Trục nội dung 3. Nội dung thành phần cuối cùng tìm hiểu mức độ tương tác của người dân với chính quyền địa phương khi họ có khúc mắc hay bức xúc cần giải quyết, coi đây như một chỉ số dùng để đo trách nhiệm giải trình từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân.

2.2.4.2. Nhân tố ảnh hưởng đến quản lý chi ngân sách nhà nước

Có nhiều nhân tố ảnh hưởng đến quản lý chi ngân sách nhà nước. Các nhân tố này có thể là chủ quan, khách quan, đó là các yếu tố do con người mang lại như quan điểm của lãnh đạo địa phương về vai trò công tác quản lý, tổ chức công tác quản lý, trình độ chuyên môn của các nhà quản lý chi NSNN, sự điều chỉnh của các văn bản quy phạm pháp luật, các yếu tố tự nhiên mang lại, các loại rủi ro có thể lường trước hoặc không lường trước được …

** Các nhân tố chủ quan*

Nhóm nhân tố chủ quan ảnh hưởng đến quản lý chi NSNN bao gồm: Quan điểm của lãnh đạo địa phương về vai trò của công tác quản lý chi NSNN, năng lực quản lý của người lãnh đạo và trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ trong bộ máy quản lý chi NSNN, sự phối hợp giữa các cấp, các ngành và các đơn vị trong công tác quản lý, điều hành chi NSNN cũng như hệ thống thông tin quản lý, quy trình nghiệp vụ, công nghệ quản lý chi NSNN.

Thứ nhất, quan điểm của lãnh đạo địa phương về vai trò của công tác quản lý chi NSNN

Con người đặc biệt là người lãnh đạo luôn là nhân tố trung tâm có ảnh hưởng quyết định đến hoạt động quản lý và điều hành NSNN nói chung và quản lý chi NSNN nói riêng. Quan điểm của lãnh đạo địa phương về vai trò của công tác quản lý chi NSNN luôn giữ vai trò nòng cốt cho các quyết định quản lý và các quan hệ quản lý. Vai trò này được thể hiện không chỉ ở khâu quyết định quản lý mà còn xuyên suốt cả tiến trình thực hiện quyết định đó. Nếu lãnh đạo địa phương xác định rõ vai trò, tầm quan trọng của công tác quản lý chi NSNN sẽ góp phần đưa ra những quyết định quản lý chi NS hợp lý, phù hợp tình hình địa phương, góp phần thực hiện tốt mục tiêu chung và mục tiêu cụ thể của địa phương trong quản lý chi NSNN.

Thứ hai, năng lực quản lý của người lãnh đạo và trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ trong bộ máy quản lý chi NSNN

Năng lực chuyên môn của các bộ phận quản lý chi NSNN ở địa phương lại là yếu tố quyết định hiệu quả chi NSNN. Nếu cán bộ quản lý có năng lực chuyên môn cao sẽ giảm thiểu được sai lệch trong cung cấp thông tin của đối tượng sử dụng vốn NSNN, kiểm soát được toàn bộ nội dung chi, nguyên tắc chi và tuân thủ theo các quy định về quản lý chi NSNN đảm bảo theo dự toán đã đề ra.

Bên cạnh năng lực chuyên môn thì đối với cán bộ công chức cũng cần phải tránh bệnh xu nịnh, chiều ý cấp trên, là thói quen xin cho, hạch sách, thiếu ý thức chịu trách nhiệm cá nhân. Thậm chí là sa sút về phẩm chất đạo đức như đòi hối lộ, đưa đút lót, thông đồng, móc ngoặc, gian lận… đây là những nhân tố ảnh hưởng không tốt tới quá trình quản lý chi NSNN đặc biệt là chi cho đầu tư xây dựng cơ bản (do vốn đầu tư xây dựng cơ bản thường lớn) gây giảm hiệu quả sử dụng vốn NSNN nghiêm trọng.

Thứ ba, tổ chức bộ máy quản lý chi NSNN

Tổ chức bộ máy quản lý chi NSNN và việc vận dụng quy trình nghiệp vụ quản lý vào thực tiễn địa phương: hoạt động quản lý chi NSNN được triển khai có thuận lợi và hiệu quả hay không phụ thuộc rất lớn vào tổ chức bộ máy quản lý chi NSNN và quy trình nghiệp vụ, trong đó đặc biệt là quy trình nghiệp vụ quản lý. Tổ chức bộ máy và quy trình quản lý, quyền hạn trách nhiệm của từng khâu, từng bộ phận, mối quan hệ của từng bộ phận trong quá trình thực hiện từ lập, chấp hành, quyết toán và kiểm toán chi NSNN có tác động rất lớn đến quản lý chi NSNN. Tổ chức bộ máy quản lý phù hợp sẽ đảm bảo chất lượng quản lý, hạn chế tình trạng sai phạm trong quản lý. Quy trình quản lý được bố trí càng khoa học, rõ ràng thì càng góp phần quan trọng làm nâng cao chất lượng của thông tin tới cấp ra quyết định quản lý chi NSNN, giảm các yếu tố sai lệch thông tin. Từ đó hoàn thiện hoạt động quản lý chi NSNN.

Thứ tư, sự phối hợp giữa các cấp, các ngành và các đơn vị trong công tác quản lý, điều hành chi NSNN

Sự phối hợp giữa các cấp, các ngành và các đơn vị trong công tác quản lý, điều hành chi NSNN là một nhu cầu tất yếu khách quan, vì không có bất cứ cơ quan, đơn vị nào thực hiện được chức năng quản lý chi NSNN, hoàn thành được nhiệm vụ của mình một cách biệt lập. Phối hợp là sự kết hợp các hoạt động giữa các cơ quan, đơn vị với nhau để cho các cơ quan, đơn vị này thực hiện tốt hơn các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao, nhằm đạt được các lợi ích chung... Hình thức và nội dung của sự phối hợp quản lý quản lý chi NSNN bao gồm các hoạt động cung cấp thông tin, trợ giúp vật chất, phương tiện kỹ thuật, chia sẻ kinh nghiệm, hỗ trợ nguồn lực, tài chính, xác định nội dung công việc và phạm vi trách nhiệm cho tổ chức, cá nhân được phân công thực hiện những nhiệm vụ chung….. Trong quá trình quản lý chi NSNN, nếu sự phối hợp giữa các cấp, các ngành không tốt sẽ ảnh hưởng đến kết quả chi NSNN cũng như ảnh hưởng đến hoạt động quản lý chi NSNN ở địa phương.

Thứ năm, hệ thống thông tin quản lý

Thực chất của quản lý là quá trình ra quyết định. Để ra được quyết định các cơ quan quản lý cần thu thập và xử lý thông tin. Nếu thông tin thu thập được không đầy đủ, thiếu độ tin cậy thì hiệu quả công tác quản lý sẽ không cao và ngược lại.

Thông tin về thủ tục hành chính, cơ chế, chính sách.... được công bố rộng rãi, kịp thời đến với các đối tượng thụ hưởng NS và các cơ quan, đơn vị sử dụng ngân sách sẽ tạo điều kiện thuận lợi để họ tuân thủ đúng quy định, do đó, tao thuận lợi cho công tác quản lý. Có thể nói chất lượng và tính kịp thời của thông tin là một trong những nhân tố ảnh hưởng đến công tác quản lý chi NSNN.

Thứ sáu, công nghệ quản lý chi NSNN cấp tỉnh

Việc ứng dụng công nghệ tin học vào trong cuộc sống ngày nay đã và đang thực sự chứng tỏ vai trò không thể thiếu được của nó. Thực tế đã chứng minh với việc ứng dụng công nghệ tin học vào trong công tác quản lý chi NSNN nói chung và quản lý chi NSNN cấp tỉnh ở địa phương nói riêng sẽ giúp tiết kiệm được thời gian xử lý công việc, đảm bảo được tính chính xác, nhanh chóng và thống nhất về mặt dữ liệu, tạo tiền đề cho những quy trình cải cách về mặt nghiệp vụ một cách hiệu quả. Chính vì lẽ đó mà công nghệ tin học là một trong những nhân tố ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả quản lý chi NSNN cấp tỉnh.

Thực hiện tốt việc áp dụng công nghệ thông tin trong quản lý NS sẽ có tác động, ảnh hưởng rất lớn đến công tác quản lý và chất lượng phục vụ người dân, giúp các cơ quan QLNN có thẩm quyền kịp thời nắm bắt chính xác thông tin liên quan đến chi NS. Trên cơ sở đó, cơ quan quản lý có thể ra quyết định điều chỉnh kịp thời để đảm bảo đáp ứng nhiệm vụ chi, hạn chế tối đa việc lãng phí trong sử dụng NS. Chẳng hạn như việc ứng dụng Hệ thống Thông tin Quản lý Ngân sách và Kho bạc (TABMIS viết tắt từ tiếng Anh ‘‘Treasury and Budget Management Information System”) sẽ hiện đại hóa công tác quản lý chi NSNN từ khâu lập kế hoạch, thực hiện và báo cáo NS, nâng cao tính minh bạch trong quản lý chi NSNN, hạn chế tiêu cực trong việc sử dụng NS..... hay việc áp dụng các phần mềm kế toán NS cũng góp phần giúp đơn vị sử dụng NS thuận tiện hơn trong công tác thực hiện, điều hành và quản lý chi NS, giúp cho công tác báo cáo cấp trên được nhanh chóng, kịp thời.

** Các nhân tố khách quan*

Thứ nhất, đó là yếu tố không lường trước được như thiên tai, các rủi ro là hệ quả từ sự biến động của nền kinh tế thế giới, của đất nước tác động tới địa phương, tới tỉnh một cách trực tiếp hay gián tiếp, các chính sách kinh tế ở tầm vĩ mô của Nhà nước, các chiến lược về kinh tế như chiến lược công nghiệp hóa…

Các nhân tố khách quan này có thể xảy ra đối với các tỉnh, vì vậy phải tính toán, lường trước các rủi ro này để công tác quản lý chi NSNN cấp tỉnh đạt hiệu quả cao hơn.

Thứ hai, cơ chế chính sách và các quy định của nhà nước về quản lý chi NSNN

Pháp luật đã trở thành một bộ phận không thể thiếu trong việc quản lý Nhà nước nói chung và quản lý chi NSNN nói riêng trong kinh tế thị trường có sự điều tiết của nhà nước. Hệ thống pháp luật với vai trò hướng dẫn và tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế trong xã hội hoạt động theo trật tự, trong khuôn khổ pháp luật, đảm bảo sự công bằng, an toàn và hiệu quả đòi hỏi phải rất đầy đủ, chuẩn tắc và đồng bộ. Do đó, hệ thống pháp luật, các chính sách liên quan đến quản lý chi NSNN sẽ có tác dụng kiềm hãm hay thúc đẩy hoạt động quản lý hiệu quả hay không hiệu quả chi NSNN ở địa phương.

Một trong những nhân tố có ảnh hưởng rất lớn tới quản lý chi NSNN ở địa phương chính là môi trường pháp lý. Chẳng hạn, định mức chi tiêu của Nhà nước là một trong những căn cứ quan trọng để xây dựng dự toán, phân bổ dự toán và kiểm soát chi NSNN, cũng là một trong những chỉ tiêu để đánh giá chất lượng quản lý và điều hành ngân sách nhà nước của các cấp chính quyền địa phương. Việc ban hành các định mức chi một cách khoa học, cụ thể, kịp thời sẽ góp phần không nhỏ trong việc quản lý chi tiêu ngân sách nhà nước được chặt chẽ hơn, hiệu quả hơn. Hay như, sự phân định trách nhiệm, quyền hạn của các cơ quan, các cấp chính quyền trong việc quản lý chi ngân sách nhà nước cũng ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng công tác quản lý chi NSNN. Chỉ trên cơ sở phân công trách nhiệm, quyền hạn rõ ràng của từng cơ quan, địa phương sẽ tạo điều kiện cho công tác quản lý chi NSNN đạt hiệu quả, không lãng phí công sức, tiền của. Sự phân định trách nhiệm, quyền hạn phải được tôn trọng và thể chế hóa thành Luật để các cơ quan cũng như từng cá

nhân có liên quan biết được phạm vi trách nhiệm và quyền hạn của mình trong thực hiện nhiệm vụ, qua đó công việc được tiến hành trôi chảy, dựa trên nguyên tắc rõ ràng, minh bạch không đùn đẩy trách nhiệm, và trách nhiệm giải trình rõ ràng sẽ góp phần hoàn thiện công tác quản lý chi NSNN.

Thứ ba, khả năng về nguồn lực tài chính công

Dự toán về chi NSNN được lập luôn luôn dựa và tính toán có khoa học của nguồn lực tài chính công huy động được, tức là căn cứ vào thực tiễn thu ngân sách và các khoản thu khác các năm trước và dự báo tăng thu trong năm nay mà đề ra kế hoạch huy động nguồn thu, vì vậy, chi NSNN không được vượt quá nguồn thu huy động được, đồng thời cũng căn cứ vào nhiệm vụ phát triển KT-XH ở địa phương để lập dự toán chi NSNN hàng năm. Đối với các địa phương có nguồn thu lớn thì không phụ thuộc vào NSTW cấp thì chủ động hơn trong việc lập dự toán chi tiêu và quản lý chi NSNN.

2.3. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước ở một số địa phương và bài học cho tỉnh Thái Nguyên

2.3.1. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước của một số địa phương

2.3.1.1. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước thành phố Hải Phòng

Hải Phòng là thành phố trực thuộc trung ương, là thành phố lớn thứ 2 ở khu vực phía Bắc, được thiên nhiên ban tặng nhiều ưu đãi về vị trí địa lý, tài nguyên thiên nhiên, là thành phố có nhiều tiềm lực để phát triển kinh tế, có nhiều nguồn thu để tạo nguồn ổn định và bền vững cho ngân sách của thành phố và ngân sách trung ương. Kinh tế thành phố Hải phòng duy trì được ổn định và phát triển, GDP tăng trưởng hợp lý, là một trong 13 tỉnh, thành phố có điều tiết về NSTW. Số thu ngân sách năm sau cao hơn năm trước, đáp ứng cho nhu cầu phát triển kinh tế-xã hội của thành phố. Trong quản lý chi NSNN gắn với quá trình CNH, HĐH, thành phố Hải Phòng đã thực hiện một số chính sách sau:

- Việc ban hành các văn bản về thu-chi NSĐP và quản lý nhà nước đối với thu-chi NSĐP của chính quyền TP Hải Phòng đã cụ thể hóa được các quy định của Trung ương, đã đáp ứng được các định hướng, kế hoạch của TP trong quản lý

NSĐP, tạo điều kiện thuận lợi cho các cơ quan quản lý cũng như đối tượng quản lý có căn cứ để thực thi nhiệm vụ.

- Dự toán chi NSĐP được lập theo niên độ. Hải Phòng xác định việc xây dựng dự toán chi sát với thực tế có ý nghĩa đặc biệt quan trọng với việc thực hiện có hiệu quả các mục tiêu phát triển KT – XH, là cơ sở để thực hiện tốt kỷ luật tài khóa tại địa phương, góp phần bảo đảm an ninh tài chính quốc gia. Vì vậy, công tác lập, phân bổ và giao dự toán cơ bản tuân thủ theo Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn. HĐND đã thực hiện công khai và quyết định dự toán NSĐP, phân bổ NS cấp tỉnh trước ngày 10/12 hàng năm theo đúng quy định của Luật NSNN. Trong dự toán chi thường xuyên thành phố đã đảm bảo bố trí kinh phí chi sự nghiệp giáo dục, đào tại, dạy nghề; sự nghiệp khoa học, công nghệ Không thấp hơn mức dự toán chi Thủ tướng Chính phủ đã giao.

Giao đoạn 2014- 2018, UBND thành phố đã phân bổ kế hoạch vốn đầu tư hàng năm theo đúng dự toán Trung ương và HĐND thành phố giao. UBND thành phố đã phân bổ kế hoạch đầu tư cho các chương trình, dự án từ nguồn cân đối NS thành phố trong giai đoạn 2014 – 2018 là 3.206,3 tỷ đồng, tập trung đối ứng các dự án sử dụng vốn ODA, dự án sử dụng vốn trái phiếu Chính phủ; dự án sử dụng vốn bổ sung có mục tiêu NSTW; chương trình xây dựng nông thôn mới và các chương trình, đề án thực hiện các Nghị quyết của HĐND thành phố; thanh toán các dự án hoàn thành đã được phe duyệt quyết toán để tất toán tài khoản. Đối với vốn bổ sung có mục tiêu từ NSTW đến cuối niên độ NS đều giải ngân được 100% kế hoạch giao.

- Trong công tác lập kế hoạch chi, vốn đầu tư XDCB đã được phân bổ tập trung vào các công trình trọng điểm. UBND thành phố Hải Phòng đã xác định các dự án công trình trọng điểm phải là các dự án có ý nghĩa quan trọng, có sức lan tỏa lớn trong phát triển kinh tế - xã hội của thành phố và của vùng…. Do vậy, NS thành phố sử dụng để đầu tư nhiều dự án lớn thuộc các lĩnh vực góp phần thúc đẩy tăng trưởng KT –XH, bảo đảm mĩ quan đô thị và an ninh, trật tự xã hội như: Dự án cải tạo, nâng cấp tỉnh lộ 352, huyện Thủy Nguyên; cải tạo, nâng cấp đường 404 huyện Kiến Thụy… Việc bố trí vốn cho các dự án mới, đặc biệt là sau khi thực hiện Chỉ

thị số 1792/CT –TTg về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn NSNN và vốn trái phiếu Chính phủ đã được hạn chế tối đa.

- Việc cấp phát kinh phí cho các đơn vị được tuân thủ theo DT. Quản lý chấp hành DT CTX được thực hiện theo các nội dung chi gắn với chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị thụ hưởng NS. Đến năm 2018, KBNN Hải Phòng đã áp dụng 20 chương trình phần mềm ứng dụng công nghệ thông tin vào tất cả các mảng hoạt động nghiệp vụ.

- Trong quá trình quản lý chi NSNN thành phố Hải Phòng, trách nhiệm giải trình của người đứng đầu các cơ quan nhà nước đã được cải thiện thể hiện ở các cuộc đối thoại giữa lãnh đạo thành phố, lãnh đạo quận, huyện với các tổ chức, doanh nghiệp và người dân về công tác quản lý chi NS; thành phố triển khai các cuộc đối thoại trực tiếp, đối thoại trực tuyến, các chương trình dân hỏi giám đốc sở trả lời, …Điều đó cho thấy các cấp, các ngành, các sở, ban ngành của thành phố đang chú trọng tới trách nhiệm giải trình, giúp hoàn thiện công tác QLNN nói chung và quản lý chi NSNN nói riêng.

2.3.1.2. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước của tỉnh Vĩnh Phúc

Vĩnh Phúc là tỉnh trong vùng kinh tế trọng điểm Bắc Bộ, cửa ngõ của Thủ đô, gần sân bay Quốc tế Nội Bài, là cầu nối giữa các tỉnh phía Tây Bắc với Hà Nội và đồng bằng châu thổ sông Hồng, do vậy tỉnh có vai trò rất quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế khu vực và quốc gia. Vĩnh Phúc là một trong 13 tỉnh, thành phố có tỷ lệ điều tiết và đóng góp cho ngân sách cho nhà nước. Công tác quản lý chi NSNN tỉnh Vĩnh Phúc đạt một số kết quả nhất định:

- Dự toán chi ngân sách nhà nước qua các năm được xây dựng theo đúng các quy định pháp luật về chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách hiện hành trên quan điểm triệt để tiết kiệm, chống lãng phí ngay từ khâu xác định nhiệm vụ quan trọng, trọng tâm cần thực hiện. Trong đó, các cấp, ngành, đơn vị, tổ chức có sử dụng ngân sách nhà nước phải chủ động sắp xếp thứ tự ưu tiên đối với các chương trình, dự án, đề án đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt theo mức độ cấp thiết, khả năng triển khai trên cơ sở nguồn lực ngân sách nhà nước được phân bổ. Dự kiến đầy đủ các nhu cầu kinh phí thực hiện chính sách chế độ, nhiệm vụ mới (nếu có) và chỉ trình cấp có thẩm quyền quyết định các chính sách khi thực sự cấp thiết, bảo đảm

phải cân đối đủ nguồn lực, không để xảy ra tình trạng thiếu kinh phí khi triển khai thực hiện các nhiệm vụ thường xuyên, các chế độ, chính sách đã ban hành và các nhiệm vụ mới đã được cấp có thẩm quyền quyết định.

- Các Sở, ngành, Ủy ban nhân dân các cấp, căn cứ phạm vi quản lý, chức năng, nhiệm vụ được giao, xây dựng lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước theo hướng từng bước tính đủ chi phí, trong đó năm 2016 tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp theo Nghị định số16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ. Nhà nước thực hiện đấu thầu, đặt hàng, giao nhiệm vụ cho các đơn vị sự nghiệp công lập theo quy định; đồng thời, Nhà nước có chính sách hỗ trợ trực tiếp cho người có công với cách mạng, người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số và một số đối tượng còn khó khăn để được tiếp cận và thụ hưởng các dịch vụ sự nghiệp công cơ bản thiết yếu.

- Trong điều kiện cân đối ngân sách còn khó khăn, yêu cầu các Sở, ngành, địa phương, cơ quan, đơn vị có sử dụng ngân sách lập dự toán chi thường xuyên đúng tính chất nguồn kinh phí, triệt để tiết kiệm, đặc biệt là dự toán chi mua sắm phương tiện, trang thiết bị đắt tiền, hạn chế tối đa về số lượng và quy mô tổ chức lễ hội, hội nghị, hội thảo, tổng kết, lễ ký kết, khởi công, phong tặng danh hiệu, tiếp khách, đi công tác trong, ngoài nước và các nhiệm vụ không cần thiết, cấp bách khác; dự toán chi cho các nhiệm vụ này không tăng so với thực hiện năm 2015.

Thời gian qua, công tác đầu tư phát triển trên địa bàn tỉnh Vĩnh Phúc có nhiều chuyển biến tích cực. Huy động vốn đầu tư toàn xã hội đạt khá, nhất là khu vực FDI và khu vực dân cư. Công tác lập quy hoạch xây dựng được các cấp, các ngành tích cực triển khai, đến nay nhiều dự án quy hoạch quan trọng được thực hiện. Công tác chuẩn bị đầu tư, công tác thẩm định dự án, thẩm định kế hoạch đấu thầu đã có những bước tiến bộ thực hiện theo đúng Chỉ thị 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ. Công tác phân bổ vốn đầu tư XDCB có bước tiến mới theo hướng tập trung và ưu tiên thanh toán nợ KLHT, hạn chế tối đa khởi công mới. Việc phân khai các nguồn vốn được triển khai ngay khi có chỉ tiêu giao vốn của trung ương để chủ đầu tư chủ động triển khai thực hiện dự án. Trong thực hiện khối lượng hoàn thành và giải ngân vốn đầu tư, nguồn vốn chủ yếu thanh toán

cho khối lượng hoàn thành của năm trước, số dự án đầu tư xây dựng mới ít. Công tác thanh tra, giám sát đầu tư được quan tâm, từng bước nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước trong lĩnh vực quản lý hoạt động đầu tư, nâng cao chất lượng giám sát, đánh giá đầu tư trên địa bàn tỉnh. Công tác quyết toán đầu tư những năm gần đây được tỉnh hết sức chú trọng, chỉ đạo quyết liệt. Đặc biệt, từ ngày 01/01/2013 đã thực hiện cải cách thủ tục hành chính đối với lĩnh vực quyết toán vốn đầu tư theo cơ chế một cửa liên thông ở cả cấp tỉnh và cấp huyện. Các nhiệm vụ trọng tâm, các dự án trọng điểm, dự án xây dựng nông thôn mới... được hoàn thành cơ bản làm thay đổi bộ mặt đô thị, nhiều dự án hoàn thành phát huy hiệu quả, thúc đẩy phát triển kinh tế, phúc lợi, an sinh xã hội.

Theo tinh thần Chỉ thị số 1792/CT-TTg ngày 15/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn ngân sách Nhà nước và vốn trái phiếu Chính phủ; Chỉ thị số 19/CT-TTg, ngày 18/6/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ; Chỉ thị số 27/CT-TTg ngày 10/10/2012 của Thủ tướng Chính phủ về những giải pháp chủ yếu khắc phục tình trạng nợ đọng xây dựng cơ bản tại các địa phương và Chỉ thị số 14/ CT-TTg ngày 28/6/2013 của Thủ tướng Chính phủ về tăng cường quản lý đầu tư và xử lý nợ đọng từ nguồn NSNN. Tỉnh đã thực hiện tốt các giải pháp về quản lý đầu tư xây dựng cơ bản, vốn đầu tư được phân bổ theo hướng tập trung, nợ đọng trong XDCB dần được kiểm soát; thủ tục hành chính trong XDCB được cải thiện; nhiều dự án trọng điểm, dự án về nông thôn mới được đầu tư hoàn thành đưa vào sử dụng phát huy hiệu quả đầu tư.

2.3.1.3. Kinh nghiệm quản lý chi ngân sách nhà nước của tỉnh Quảng Ninh

Quảng Ninh là một trong 13 địa phương trong cả nước có số thu NSNN được điều tiết về Trung ương. Hằng năm, số thu NSNN của Quảng Ninh tăng, nhưng kèm theo đó, số chi NSNN cũng tăng theo. Năm 2014, tổng chi ngân sách của tỉnh ở mức hơn 8.600 tỷ đồng, năm 2015 đã tăng lên 13.200 tỷ đồng, năm 2017 lên gần 16.000 tỷ đồng và năm 2018 gần 18.000 tỷ đồng. Điều đáng nói là tuy số chi tăng nhanh, nhưng Quảng Ninh lại có cách xác định chi NSNN theo hướng khác biệt.

Định hướng của tỉnh là tiếp tục theo đuổi mục tiêu dành mọi nguồn lực để đầu tư kết cấu hạ tầng giao thông, tạo động lực thúc đẩy phát triển KT-XH. Trong ba năm gần đây, Quảng Ninh là một trong số ít địa phương trên cả nước bố trí vốn cho đầu tư XDCB đạt tỷ trọng hơn 50% tổng chi NSĐP. Theo đó, năm 2014, tỉnh bố trí 54%; năm 2015 là 53,7%; năm 2016 hơn 54%. Tỉnh đã ban hành nhiều cơ chế, chính sách ưu đãi để thu hút đầu tư, đồng thời quyết liệt trong chỉ đạo điều hành ngân sách với tinh thần tiết kiệm CTX để tăng chi NSNN cho hoạt động ĐTPT. Theo đó, toàn bộ số tiền 1.700 tỷ đồng của năm 2015 và gần 2.700 tỷ đồng của năm 2016 có được do tiết kiệm CTX đã được "dồn" cho nhiệm vụ đầu tư, góp phần đẩy mức chi ĐTPT năm 2016 của Quảng Ninh lên 56% tổng chi NSNN, cao gấp gần hai lần tỷ lệ chi ĐTPT của năm 2014 (29,5%).

Tỉnh đã điều hành linh hoạt ngân sách, sử dụng các nguồn lực khác từ nguồn tăng thu, ứng trước từ nguồn dự phòng tiền lương,... để bổ sung nguồn lực cho ĐTPT. Song song với việc tăng chi cho ĐTPT, Quảng Ninh cũng chủ trương tiết kiệm CTX. Do thực hiện khá sát sao công tác tinh giản bộ máy, biên chế cán bộ, nên hằng năm UBND tỉnh đều giao tăng phần tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp khối tỉnh, giảm dần phần NSNN cấp cho các đơn vị. Theo thống kê của Sở Tài chính, so với năm 2014, năm 2017 đã giảm 32 trong số 142 đơn vị hưởng NSNN 100%, đồng thời tăng bốn đơn vị tự chủ 100% về tài chính, đưa số đơn vị tự chủ 100% lên 18 đầu mối, tăng sáu đơn vị tự chủ 70%, sáu đơn vị tự chủ 50% và 14 đơn vị tự chủ 30%. Năm 2018, toàn tỉnh tiếp tục giảm thêm 20 đơn vị ngân sách bảo đảm 100%; tăng thêm 16 đơn vị tự chủ 100%, một đơn vị tự chủ 70% , một đơn vị tự chủ 60%, 13 đơn vị tự chủ 50%, sáu đơn vị tự chủ 30%, bảy đơn vị tự chủ 20%... Như vậy, việc giảm chi NSNN cho khu vực hành chính sự nghiệp đã được Quảng Ninh coi là biện pháp chủ yếu trong cuộc đua giảm chi tiêu NSNN trong khu vực hành chính - sự nghiệp. Vì vậy, Quảng Ninh đã được nhiều địa phương coi là điển hình để học tập về mô hình quản lý chi NSNN gắn với cải cách bộ máy hành chính nhà nước.

2.3.2. Bài học rút ra cho tỉnh Thái Nguyên

Từ kinh nghiệm quản lý chi NSNN của các địa phương nêu trên, có thể rút ra một số bài học quản lý chi NSNN tỉnh ở Thái Nguyên như sau:

Thứ nhất, dự toán chi NSĐP được lập theo niên độ, cần xác định việc xây dựng dự toán chi sát với thực tế có ý nghĩa đặc biệt quan trọng với việc thực hiện

có hiệu quả các mục tiêu phát triển KT – XH, là cơ sở để thực hiện tốt kỷ luật tài khóa tại địa phương

Thứ hai, kinh nghiệm các tỉnh đều cho thấy, phải xác định được mục tiêu ưu tiên trong chi NSNN. Trong khâu lập và phân bổ dự toán chi NS cần cân đối nguồn lực hợp lý để bố trí nguồn chi cho các mục tiêu ưu tiên, nhất là chi cho mục tiêu ĐTPT phù hợp với yêu cầu phát triển KT-XH trên địa bàn tỉnh, chú trọng ĐTPT kết cấu hạ tầng, nhất là hạ tầng giao thông, động lực thúc đẩy phát triển KT- XH, rút ra từ bài học kinh nghiệm từ tỉnh Quảng Ninh là một trong số ít địa phương bố trí vốn cho đầu tư XDCB đạt tỷ trọng hơn 50% tổng chi NSĐP.

Thứ ba, quản lý chấp hành DT CTX và chi ĐTPT phải được thực hiện theo các nội dung chi gắn với chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị thụ hưởng NS.

Thứ tư, học tập mô hình quản lý chi NSNN gắn với cải cách bộ máy hành chính nhà nước thông qua việc thực hiện sát sao công tác tinh giản bộ máy, biên chế cán bộ, giao tăng phần tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp khối tỉnh, giảm dần phần NSNN cấp cho các đơn vị, góp phần giảm chi NSNN cho khu vực hành chính, sự nghiệp – biện pháp chủ yếu trong cuộc đua giảm chi tiêu NSNN trong khu vực hành chính – sự nghiệp. Tích cực khuyến khích các đơn vị sử dụng NS thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính, về thực hiện nhiệm vụ, quản lý biên chế và kinh phí. Cần khuyến khích nâng cao hiệu quả sử dụng kinh phí do NSNN cấp nhằm phát huy tối đa khả năng huy động nguồn thu của các đơn vị, xóa bỏ tâm lý trông chờ, ỷ lại vào NSNN. Các đơn vị hành chính sự nghiệp phải xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ, đưa các phương án tiết kiệm CTX vào chương trình hành động. Đẩy mạnh thực hiện cơ chế khoán chi hành chính đi đôi với khoán biên chế trong các cơ quan hành chính.

Thứ năm, trong quá trình quản lý chi NSNN cần đề cao trách nhiệm giải trình của người đứng đầu các cơ quan nhà nước thông qua các cuộc đối thoại giữa lãnh đạo tỉnh, thành phố với các tổ chức, doanh nghiệp và người dân về công tác quản lý chi NS góp phần hoàn thiện công tác QLNN nói chung và quản lý chi NSNN nói riêng.

Thứ sáu, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát góp phần thực hiện tốt kỷ cương tài chính; phấn đấu thực hiện mục tiêu tiết kiệm, hiệu quả, chống thất thoát lãng phí đối với các khoản chi, bảo đảm tính công khai minh bạch. Kịp thời phát hiện và xử lý nghiêm những người chi sai chế độ, chính sách, những hành vi tham ô, tham

những làm lãng phí, thất thoát công quỹ.

Kết luận chương 2

Với mục tiêu nghiên cứu cơ sở lý luận và kinh nghiệm quản lý chi NSNN của một số địa phương, Chương 2 đã tập trung giải quyết các vấn đề cơ bản sau:

Hệ thống hóa, bổ sung lý luận về chi NSNN bao gồm các nội dung: Luận án đưa ra khái niệm về chi NSNN đặc điểm chi NSNN ở Việt Nam;

Nghiên cứu lý luận về quản lý chi NSNN đã đưa ra khái niệm, đặc điểm, nguyên tắc, mục tiêu và nội dung quản lý chi NSNN, nhân tố ảnh hưởng tới quản lý chi NSNN cấp tỉnh. Đáng chú ý, tác giả đã xây dựng hệ thống các tiêu chí đánh giá quản lý chi NSNN. Các tiêu chí này không chỉ phản ánh kết quả chi NSNN mà còn phản ánh cả quá trình thực hiện chi NSNN gắn với công tác quản lý chi NSNN.

Khái quát kinh nghiệm quản lý chi NSNN của một số tỉnh, thành phố, tác giả đã đúc kết một số kinh nghiệm có giá trị như: xác định mục tiêu ưu tiên trong chi NSNN, quản lý chi NSNN gắn với cải cách bộ máy hành chính nhà nước, đề cao trách nhiệm giải trình của người đứng đầu các cơ quan nhà nước trong quản lý chi NSNN, xây dựng lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước, tăng cường công tác kiểm tra, giám sát góp phần thực hiện tốt kỷ cương tài chính... Mọi chính sách thực thi có hiệu quả cần phải có sự đồng thuận từ phía nhân dân, cộng đồng doanh nghiệp, nhà đầu tư....

Những nội dung trên là cơ sở để phân tích, đánh giá thực trạng, chỉ ra những mặt được, những hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong quản lý chi

NSNN; đưa ra các giải pháp, kiến nghị nhằm hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên trong các chương tiếp theo.

Chương 3
THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỈNH THÁI NGUYÊN

3.1. Khái quát chung về tỉnh Thái Nguyên

3.1.1. Quá trình hình thành, phát triển của tỉnh Thái Nguyên

Thái Nguyên là một tỉnh ở Đông Bắc Việt Nam, tiếp giáp với thủ đô Hà Nội và là tỉnh nằm trong quy hoạch vùng thủ đô Hà Nội. Tỉnh Thái Nguyên là trung tâm chính trị, kinh tế của khu Việt Bắc nói riêng và của vùng trung du miền núi Đông Bắc nói chung, là cửa ngõ giao lưu kinh tế xã hội giữa vùng trung du miền núi với vùng đồng bằng Bắc Bộ; phía Bắc tiếp giáp với tỉnh Bắc Kạn, phía Tây giáp với các tỉnh Vĩnh Phúc, Tuyên Quang, phía Đông giáp với các tỉnh Lạng Sơn, Bắc Giang và phía Nam tiếp giáp với thủ đô Hà Nội (cách 80 km); diện tích tự nhiên 3.562,82 km². Thái Nguyên nằm trong vùng kinh tế trọng điểm Bắc thủ đô Hà Nội, một trung tâm kinh tế đang lên ở miền Bắc. Thái Nguyên được coi là một trung tâm đào tạo nguồn nhân lực lớn thứ 3 sau Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Thái Nguyên cũng là một địa bàn chiến lược về quốc phòng, là nơi đóng trụ sở Bộ tư lệnh, cùng nhiều cơ quan khác của Quân khu 1.

Tỉnh Thái Nguyên được tái lập ngày 1/1/1997 với việc tách tỉnh Bắc Thái thành hai tỉnh Bắc Kạn và Thái Nguyên. Khi tách ra, tỉnh Thái Nguyên có 9 đơn vị hành chính gồm: thành phố Thái Nguyên (tỉnh lị), thị xã Sông Công và 7 huyện: Đại Từ, Định Hóa, Đồng Hỷ, Phú Bình, Phú Lương, Võ Nhai, Phổ Yên.

Theo Nghị quyết số 32/NQ-UBTVQH13 ngày 15 tháng 5 năm 2015 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội khóa XIII, thị xã Sông Công được nâng cấp thành thành phố Sông Công và huyện Phổ Yên được nâng cấp thành thị xã Phổ Yên. Thái Nguyên có 2 thành phố, 1 thị xã, 6 huyện.

Với vị trí rất thuận lợi về giao thông, cách sân bay quốc tế nội bài 50 km, cách biên giới Trung Quốc 200 km, cách trung tâm Hà Nội 75 km và cảng Hải Phòng 200 km. Thái Nguyên còn là điểm nút giao lưu thông qua hệ thống đường bộ, đường sắt, đường sông hình rẻ quạt kết nối với các tỉnh thành, đường quốc lộ 3 nối Hà Nội đi Bắc Kạn; Cao Bằng và cửa khẩu Việt Nam – Trung Quốc; quốc lộ 1B

Lạng Sơn; quốc lộ 37 Bắc Ninh, Bắc Giang. Hệ thống đường sông Đa Phúc - Hải Phòng; đường sắt Thái Nguyên – Hà Nội - Lạng Sơn.

Tài nguyên khoáng sản phong phú về chủng loại, là một lợi thế so sánh lớn trong việc phát triển các ngành công nghiệp luyện kim, khai khoáng… Thái Nguyên được đánh giá là tỉnh có trữ lượng than lớn thứ 2 trong các cả tỉnh thành cả nước bao gồm than mỡ, than đá được phân bố tập trung ở 2 huyện Đại từ và Phú Lương. Tiềm năng than mỡ có khoảng trên 15 triệu tấn, trong đó trữ lượng tìm kiếm thăm dò khoảng 8,5 triệu tấn, chất lượng tương đối tốt, tập trung ở các mỏ: Phấn Mễ, Làng Cẩm, Âm Hồn. Than đá với tổng trữ lượng tìm kiếm và thăm dò khoảng 90 triệu tấn tập trung ở các mỏ: Bá Sơn, Khánh Hoà, Núi Hồng. Ngoài ra, khoáng sản kim loại có nhiều ở Thái Nguyên như quặng sắt, thiếc, chì, kẽm, vàng, ... Khoáng sản phi kim loại*:* Có pyrít, barít, phốtphorít... trong đó đáng chú ý là phốtphorít ở một số điểm quặng: Núi Văn, Làng Mới, La Hiên. Tổng trữ lượng khoảng 60.000 tấn.

Nhìn chung tài nguyên khoáng sản của tỉnh Thái Nguyên rất phong phú về chủng loại, trong đó có nhiều loại có ý nghĩa lớn trong cả nước. Tiềm năng sắt tạo cho Thái Nguyên một lợi thế so sánh lớn trong việc phát triển các ngành công nghiệp luyện kim, khai khoáng... để trở thành một trong các trung tâm luyện kim lớn của cả nước.

Với lợi thế có nhiều danh lam thắng cảnh tự nhiên, nhiều di tích lịch sử như: An toàn khu Việt Bắc - ATK, có rừng Khuôn Mánh và di tích khảo cổ học thời kỳ đồ đá cũ ở huyện Võ Nhai. Bên cạnh đó, còn có các di tích kiến trúc nghệ thuật chùa chiền, đình, đền tại nhiều địa phương trong tỉnh như: Khu Bảo tàng Văn hoá các dân tộc Việt Nam, Đền Đuổm, chùa Hang, chùa Phủ Liễn, đền Xương Rồng, đền Đội Cấn. Hiện nay, Thái Nguyên đang triển khai quy hoạch khu du lịch hang Phượng Hoàng, suối Mỏ Gà, Hồ Suối Lạnh... và cả hệ thống khách sạn chất lượng cao gần đạt tiêu chuẩn quốc tế. Năm 2007 Thái Nguyên đã tổ chức rất thành công năm du lịch quốc gia hướng về cội nguồn chiến khu Việt Bắc thu hút hàng triệu khách du lịch đến thăm trong đó có nhiều khách nước ngoài. Thái Nguyên có các điểm du lịch như sau:

Khu du lịch hồ Núi Cốc, cách thành phố Thái Nguyên 20 km về phía tây (giáp dãy núi Tam Đảo) là khu du lịch lớn nhất của tỉnh. Nơi đây đang thu hút nhiều khách trong và ngoài tỉnh đến nghỉ và thăm quan. Bảo tàng văn hóa các dân tộc Việt Nam tại thành phố Thái Nguyên, Khu Bảo tàng Văn hoá các Dân tộc Việt Nam, đền Đội Cấn, công viên Sông Cầu tại trung tâm thành phố Thái Nguyên. Các khu du lịch như hang Phượng Hoàng, suối Mỏ Gà (là suối chảy ra từ núi đá) tại huyện Võ Nhai, cách thành phố Thái Nguyên 45 km. Các điểm đền chùa như đền Đuổm (Phú Lương), chùa Hang (Đồng Hỷ), chùa Phù Liễn, đền Xương Rồng (thành phố Thái Nguyên).

Ngoài ra Thái Nguyên có nhiều dân tộc còn giữ được bản sắc văn hóa dân tộc đặc sắc như dân tộc Tày, H'Mông, Dao có thể khai thác thành các điểm du lịch cho khách thăm quan.

3.1.2. Hệ thống tổ chức quản lý ngân sách nhà nước cấp tỉnh tại tỉnh Thái Nguyên

Ngân sách cấp tỉnh có vị thế độc lập tương đối trong cả ba khâu của chu trình NS, nhưng chịu sự chỉ đạo, quản lý thống nhất của Chính phủ. Việc phân cấp quản lý nhiệm vụ chi giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh do Luật NSNN và các Nghị định của Chính phủ quy định. NSTW có thể bổ sung cho NS cấp tỉnh, nhưng NS cấp tỉnh không được chi cho nhiệm vụ của NS cấp huyện.

Hiện nay, bộ máy quản lý NSĐP cấp tỉnh Thái Nguyên đã được thiết lập hoàn chỉnh với cơ cấu gồm: HĐND tỉnh, UBND tỉnh, hai cơ quan tham mưu giúp việc là Sở Tài chính, Sở KH - ĐT; KBNN;

**** Bộ máy quản lý ngân sách nhà nước và Kho bạc nhà nước cấp tỉnh***

Hội đồng nhân dân cấp tỉnh có thẩm quyền quyết định dự toán chi ngân sách địa phương và phân bổ DT NS cấp tỉnh; phê chuẩn quyết toán ngân sách địa phương; quyết định các chủ trương, biện pháp triển khai thực hiện NSĐP; điều chỉnh DT ngân sách địa phương trong trường hợp cần thiết; giám sát việc thực hiện NS đã được HĐND quyết định; quyết định việc phân cấp nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập DT chi ngân sách địa phương; lập phương án phân bổ DT NS của cấp mình trình HĐND cùng cấp quyết định; lập DT điều chỉnh

NSĐP trong trường hợp cần thiết; Quyết toán ngân sách địa phương trình HĐND cùng cấp xem xét theo quy định của pháp luật; Xây dựng đề án phân cấp chi đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế – xã hội của ĐP theo quy định của pháp luật để trình HĐND quyết định; tổ chức, chỉ đạo thực hiện đề án sau khi được HĐND thông qua.

Bộ máy quản lý chi NS của Sở Tài chính tỉnh Thái Nguyên gồm Ban Giám đốc, Văn phòng, phòng Thanh tra và 04 phòng nghiệp vụ (phòng Quản lý giá, công sản; phòng Quản lý ngân sách, phòng Tài chính doanh nghiệp, phòng tài chính đầu tư). Tổng số biên chế là 51, trong đó Ban Giám đốc 03 người, Văn phòng 11 người, Thanh tra 10 người, phòng quản lý ngân sách 8 người, phòng quản lý giá và công sản 10 người, phòng tài chính doanh nghiệp 8 người, phòng tài chính đầu tư 09 người.

Bộ máy quản lý chi ngân sách của Sở KH&ĐT tỉnh Thái Nguyên gồm Ban Giám đốc, Văn phòng, phòng Thanh tra, và 07 phòng nghiệp vụ (phòng Tổng hợp – Quy hoạch, phòng Đăng ký kinh doanh, phòng Kinh tế ngành, phòng Đấu thầu, thẩm định và giám sát đầu tư, phòng Kinh tế đối ngoại, phòng Khoa giáo, Văn xã; phòng Doanh nghiệp, kinh tế tập thể và tư nhân). Tổng số biên chế là 44 người, trong đó Ban Giám đốc là 04 người, Văn phòng 08 người, phòng Tổng hợp – Quy hoạch 06 người, phòng Đăng ký kinh doanh 05 người, phòng Kinh tế ngành 04 người, phòng Đấu thầu, thẩm định và giám sát đầu tư 05 người, phòng Kinh tế đối ngoại 05 người, phòng Khoa giáo, Văn xã 4 người; phòng Doanh nghiệp, kinh tế tập thể và tư nhân 05 người, phòng Văn xã 05 người, phòng Kinh tế đối ngoại 06 người, phòng Doanh nghiệp 04 người, phòng Đấu thầu, thẩm định và giám sát đầu tư 04 người.

Bộ máy quản lý chi ngân sách của KBNN tỉnh Thái Nguyên gồm Ban Giám đốc, Văn phòng và 05 phòng nghiệp vụ (phòng Thanh tra – Kiểm tra, phòng Kiểm soát chi, phòng Kế toán Nhà nước, phòng Tin học, phòng Tài vụ). Tổng số biên chế là 59 người, Ban Giám đốc 04 người, Văn phòng 12 người, phòng Thanh tra – Kiểm tra 06 người, phòng Kiểm soát chi 17 người, phòng Kế toán nhà nước 11 người, phòng Tin học 03 người, phòng Tài vụ 06 người.

**** Thực trạng phối hợp giữa các cơ quan quản lý ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên***

Các cơ quan quản lý NSNN cấp tỉnh như: HĐND tỉnh, UBND tỉnh, Sở Tài

chính, Sở KH&ĐT, KBNN, Thanh tra nhà nước đã xây dựng quy chế phối hợp trong lập dự toán, phân bổ, giao dự toán, kiểm tra, kiểm soát và quyết toán chi NSNN theo đúng quy định của Luật NNNN. Cụ thể là:

- *Phối hợp trong lập dự toán chi NSNN cấp tỉnh:* Căn cứ số kiểm tra TW giao và Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính, UBND tỉnh Thái Nguyên ban hành chỉ thị về việc lập dự toán chi NS và giao số kiểm tra NS cho cấp dưới và các đơn vị dự toán trực thuộc tỉnh. Sở Tài chính phối hợp với Sở KH&ĐT xem xét dự toán của các đơn vị trực thuộc tỉnh. Sau đó, Sở Tài chính, Sở KH&ĐT tổng hợp, lập dự toán chi NSNN cấp tỉnh theo lĩnh vực, nhiệm vụ chi được phân cấp, báo cáo UBND tỉnh, trình HĐND tỉnh xem xét, cho ý kiến.

- *Phối hợp trong phân bổ và giao dự toán chi NSNN cấp tỉnh:* Trên cơ sở dự toán thu, chi NSNN do Thủ tướng Chính phủ giao, Sở Tài chính, Sở KH&ĐT tỉnh Thái Nguyên dự kiến phương án phân bổ báo cáo UBND tỉnh xem xét, trình HĐND tỉnh phê chuẩn. Sau khi có Nghị quyết của HĐND tỉnh, Sở Tài chính, Sở KH&ĐT trình UBND tỉnh ban hành Quyết định giao dự toán chi NSNN cho các huyện, thành phố và các đơn vị dự toán thuộc tỉnh.

- *Phối hợp trong công tác thanh tra, giám sát việc chi ngân sách:* Hằng năm, HĐND tỉnh tiến hành giám sát việc chi NS của các đơn vị thụ hưởng, UBND tinh chỉ đạo Thanh tra tỉnh, thanh tra chuyên ngành của các Sở Tài chính, Sở KH&ĐT phối hợp chặt chẽ trong công tác quản lý chi, sử dụng NSNN.

- *Phối hợp trong quản lý quyết toán chi ngân sách cấp tỉnh*: Các tổ chức, đơn vị sử dụng NS, KBNN tỉnh, Sở Tài chính tổ chức hạch toán kế toán, lập báo cáo kế toán và quyết toán các khoản chi của NSNN cấp tỉnh theo quy định. KBNN tỉnh lập báo cáo tình hình thực hiện dự toán chi NS gửi Sở Tài chính. Trường hợp các khoản chi chưa đủ thủ tục thanh toán nếu UBND tỉnh cho phép thì chuyển số tạm ứng sang năm sau. Nếu UBND tỉnh không đồng ý thì KBNN thực hiện thu hồi số tạm ứng bằng cách trừ vào các mục chi tương ứng thuộc dự toán NS năm sau của đơn vị. Nếu dự toán năm sau không bố trí các mục chi đó hoặc có bố trí nhưng ít hơn số phải thu hồi tạm ứng, KBNN tỉnh sẽ thông báo cho Sở Tài chính biết để có biện pháp xử lý.

3.1.3. Một số chỉ tiêu kinh tế, xã hội tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018

3.1.3.1. Chỉ tiêu kinh tế

Trong bối cảnh quốc tế không thuận lợi, quá trình xây dựng phát triển kinh tế ở Thái Nguyên đã đạt được những thành tựu quan trọng, tạo đà cho tăng trưởng kinh tế giai đoạn sau, góp phần nâng cao đời sống nhân dân, từng bước hội nhập vào nền kinh tế khu vực và thế giới. Trong giai đoạn 2014 – 2018, Thái Nguyên đã đạt được hầu hết các mục tiêu phát triển kinh tế. Cụ thể:

- Kinh tế liên tục tăng trưởng, cơ cấu chuyển dịch đúng định hướng; kết cấu hạ tầng KT-XH được cải thiện; các công trình, dự án trọng điểm được tập trung đẩy nhanh tiến độ; thu hút đầu tư đạt kết quả cao.

Bảng 3.1: Tổng sản phẩm tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018

(đơn vị: tỷ đồng, %)

Chỉ tiêu	2014	2015	2016	2017	2018
Tổng SP trong tỉnh-GDP (giá tt) (tỷ đồng)	**37340,1**	**49739,8**	**57872,7**	**65249,2**	**72064,2**
- Công nghiệp, xây dựng (tỷ đồng)	17124	27474,8	33941,3	39886,2	45159,2
- Nông, lâm, ngư nghiệp (tỷ đồng)	6236,6	6665,8	7077,4	7231,2	7531,3
- Dịch vụ và thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm (tỷ đồng)	13979,4	15599,2	16854,0	18131,8	19373,7
Cơ cấu GDP (giá tt)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
- Công nghiệp, xây dựng (%)	45,9	55,2	58,6	61,1	62,7
- Nông, lâm, ngư nghiệp (%)	16,7	13,4	12,2	11,1	10,5
- Dịch vụ và thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm (%)	37,4	31,4	29,2	27,8	26,8

Nguồn: [3], [4], [5], [6], [7]

+ Hầu hết các chỉ tiêu đặt ra trong giai đoạn 2014-2018 đặt ra đều đạt được và vượt kế hoạch. Tổng sản phẩm trong tỉnh (GRDP) 6 tháng đầu năm 2018 tăng 9,85% so với 6 tháng đầu năm 2017; trong đó, khu vực nông, lâm nghiệp và thuỷ sản tăng 3,4%, đóng góp 0,32 điểm phần trăm vào tốc độ tăng chung; khu vực công nghiệp và xây dựng tăng 12,17%, đóng góp 7,77 điểm phần trăm; khu vực dịch vụ và thuế sản phẩm tăng 6,6%, đóng góp 1,75 điểm phần trăm vào tốc độ tăng trưởng chung.

Trong khu vực vực nông, lâm nghiệp và thủy sản, ngành nông nghiệp tăng trưởng 3,1% so với cùng kỳ năm trước (cao hơn mức tăng của 6 tháng đầu năm 2017), do chăn nuôi được phục hồi, dịch bệnh được kiểm soát, giá bán tăng; ngành lâm nghiệp tăng trưởng 5,33% chủ yếu do khai thác gỗ tăng và ngành thủy sản tăng

trưởng 12%, đạt mức tăng trưởng cao do mở rộng diện tích nuôi thâm canh, năng suất và sản lượng thủy sản tăng.

Khu vực công nghiệp và xây dựng chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng GRDP toàn tỉnh. Năm 2018, giá trị tăng thêm ngành công nghiệp tăng trưởng 12,3% so với cùng kỳ năm trước, đóng góp 7,26 điểm phần trăm vào mức tăng chung. Trong đó ngành khai khoáng đạt mức tăng 12,84% (cao hơn so với mức tăng trưởng 1,7% của 6 tháng đầu năm 2017) do khai thác than và khai thác đá tăng cao; ngành công nghiệp chế biến, chế tạo với mức tăng 12,28% (thấp hơn mức tăng trưởng 21% của 6 tháng đầu năm 2017) và đóng góp lớn nhất vào mức tăng trưởng chung với 6,78 điểm phần trăm. Ngành xây dựng 6 tháng đầu năm tăng 10,6%, cao hơn mức tăng cùng kỳ và đóng góp 0,5 điểm phần trăm vào mức tăng chung.

Trong khu vực dịch vụ, hoạt động thương mại bán buôn và bán lẻ tăng 7,23% so với cùng kỳ năm trước, là ngành dịch vụ có đóng góp cao nhất vào mức tăng trưởng chung với 0,5 điểm phần trăm; dịch vụ lưu trú và ăn uống tăng trưởng 6,9%; hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm tăng 7,6%, đóng góp 0,16 điểm phần trăm vào tăng trưởng chung; hoạt động viễn thông tăng 7,75%, đóng góp 0,2% vào tăng trưởng chung; nhóm ngành dịch vụ xã hội tăng 6,45% cùng kỳ...

Về cơ cấu kinh tế: Do ngành công nghiệp có tốc độ tăng trưởng cao hơn nên ngày càng chiếm tỷ trọng cao, trong khi đó tốc độ tăng trưởng trong khu vực nông, lâm nghiệp và khu vực dịch vụ có tốc độ tăng thấp hơn nên cơ cấu kinh tế khu vực Nông lâm nghiệp, thủy sản và khu vực dịch vụ ngày càng giảm dần. Năm 2018, cơ cấu tổng sản phẩm trên địa bàn tỉnh chuyển dịch theo hướng tích cực. Tỷ trọng khu vực công nghiệp xây dựng chiếm 62,7%, khu vực dịch vụ và thuế sản phẩm chiếm 26,8% và khu vực nông lâm nghiệp thủy sản chỉ còn 10,5%. So với bình quân chung cả nước, khu vực công nghiệp xây dựng của tỉnh cao hơn trên 25 điểm phần trăm; cơ cấu khu vực nông lâm thủy sản thấp hơn 4 điểm phần trăm; khu vực dịch vụ của tỉnh tỷ trọng thấp hơn nhiều so với cả nước.

Trong giai đoạn 2014 – 2018, thu hút đầu tư của Thái Nguyên có bước chuyển biến tích cực, tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội. Những năm gần đây, Thái Nguyên nổi lên là một trong những địa phương dẫn đầu cả nước về thu

hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Tính đến nay, toàn tỉnh có 128 dự án FDI còn hiệu lực với tổng số vốn đăng ký trên 7,3 tỷ USD (tương đương khoảng 162 nghìn tỷ đồng).

Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2018 đứng thứ 18 trong 63 tỉnh, thành phố, tuy bị tụt tới 3 bậc so với năm 2017, nhưng chúng ta vẫn đứng ở nhóm xếp hạng khá. Đặc biệt, tổng điểm của tỉnh vẫn đạt cao, vượt gần 3 điểm so với năm trước, tạo điều kiện thuận lợi thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Nổi bật trong các dự án có nguồn vốn FDI lớn đó là: Dự sán Nhà máy điện tử Samsung – Thái nguyên của Tập đoàn Samsung Electronic Hàn Quốc và Dự án khai thác chế biến khoáng sản Núi Pháo do Công ty TNHH Tinh luyện Vonfram Núi Pháo liên doanh với Tập đoàn Công nghệ cao hàng đầu thế giới H.C Starck (Đức) thực hiện.

Có thể nói, thời gian qua, Thái Nguyên đã tận dụng được lợi thế và có những bước đột phá mới để thu hút nguồn vốn FDI. Đồng thời, nỗ lực đẩy mạnh cải cách hành chính, tập trung xây dựng cơ sở hạ tầng, tăng cường xúc tiến thương mại, thu hút FDI là những ưu tiên hàng đầu của tỉnh Thái Nguyên.

Với kết quả thu hút vốn đầu tư đã góp phần quan trọng trong việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, chuyển dịch cơ cấu kinh tế, giải quyết việc làm, cải thiện môi trường và tăng nguồn thu cho ngân sách tỉnh, góp phần thực hiện thắng lợi mục tiêu Nghị quyết Đại hội lần thứ XVIII của tỉnh là "Sớm đưa tỉnh Thái Nguyên trở thành tỉnh công nghiệp theo hướng hiện đại trước năm 2020".

Kinh tế của Thái Nguyên thời gian qua đã có những bước tăng trưởng nhanh và ổn định, diện mạo đô thị thay đổi đáng kể, đời sống người dân không ngừng được cải thiện. Tuy nhiên, quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế ở tỉnh vẫn còn chậm chưa phát huy hết những tiềm năng vốn có.

3.1.3.2. Chỉ tiêu xã hội

Cùng những thành tựu kinh tế trong giai đoạn 2014 - 2018, Thái Nguyên đã đạt được hầu hết các mục tiêu xã hội đề ra. Nhìn chung, tỉnh đã có những bước tiến đáng kể trong giảm nghèo, giáo dục, chăm sóc sức khỏe.

- *Cơ cấu lao động:* Giai đoạn 2014 – 2018, cơ cấu lao động của tỉnh có sự dịch chuyển theo hướng: tăng dần tỷ trọng lao động trong ngành Công nghiệp, xây dựng và dịch vụ; giảm dần lao động trong ngành nông, lâm nghiệp, thủy sản.

Hệ thống các đô thị được đầu tư nâng cấp theo hướng đồng bộ và hiện đại; thị xã Phổ Yên và thành phố Sông Công đã được thành lập. Đến nay, tỷ lệ dân số thành thị trên địa bàn tỉnh đạt 33,5%.

Chương trình xây dựng nông thôn mới được triển khai tích cực, toàn tỉnh đã có 42 xã đạt chuẩn nông thôn mới, bằng 29,4% số xã. Công tác quy hoạch, xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, phát triển đô thị được tăng cường đầu tư, nhất là về hạ tầng giao thông; hạ tầng kinh tế - xã hội ở nông thôn được cải thiện đáng kể; hạ tầng thuỷ lợi và công trình cấp nước sinh hoạt được đầu tư đảm bảo.

- Tỉnh Thái Nguyên được coi là một trung tâm đào tạo nguồn nhân lực lớn thứ 3 sau Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh. Trên địa bàn tỉnh hiện có Đại học Thái Nguyên, đây là một trường đại học cấp vùng của khu vực trung du, miền núi phía bắc và được thành lập vào năm 1994, đại học bao gồm nhiều đơn vị thành viên như: Trường Đại học Sư phạm, Trường Đại học Nông lâm, Trường Đại học Y dược, Trường Đại học Kỹ thuật Công nghiệp, Trường Đại học Kinh tế và Quản trị Kinh doanh, Trường Đại học Khoa học, Trường Cao đẳng Kinh tế Kỹ thuật, Trường Đại học Công nghệ thông tin và truyền thông, Khoa Quốc tế, Khoa Ngoại ngữ, Trung tâm học liệu, Trung tâm giáo dục quốc phòng và một số đơn vị trực thuộc khác. Tổng số sinh viên trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên ước tính vào khoảng trên 150.000 người. Ngoài ra, Trường Đại học Việt Bắc, một trường đại học tư thục cũng đã được thành lập trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên vào tháng 8 năm 2011.

Bên cạnh đó, trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên cũng có 10 trường cao đẳng khác như: Cao đẳng kinh tế - tài chính Thái Nguyên, Cao đẳng thương mại - du lịch Thái Nguyên, Cao đẳng công nghiệp Thái Nguyên, Cao đẳng Y tế Thái Nguyên, Cao đẳng sư phạm Thái Nguyên, Trường Đại học Công nghệ giao thông vận tải, Trường Cao đẳng cơ khí luyện kim, Cao đẳng văn hóa nghệ thuật Việt Bắc, Cao đẳng công nghiệp Việt - Đức, Cao đẳng Công nghệ và Kinh tế Công nghiệp cùng nhiều cơ sở giáo dục bậc cao đẳng nghề và trung cấp khác.

Thái Nguyên đã nâng cấp các cơ sở giáo dục và thu được kết quả đáng chú ý về giáo dục trong giai đoạn 2014- 2018, giúp tỉnh đạt được một số mục tiêu đặt ra

trong kế hoạch phát triển kinh tế xã hội trước đó. Bên cạnh đó, Thái Nguyên cũng có nhiều thành tựu lớn trong đào tạo dạy nghề. Công tác đào tạo nghề và dạy nghề cho lao động được quan tâm nhằm đảm bảo nguồn nhân lực chất lượng cao cho các khu kinh tế, khu tái định cư và các xã xây dựng nông thôn mới; Năm 2014, tỉnh đã tạo ra được 21.000 việc làm mới cho người lao động, năm 2014 giải quyết việc làm cho 22.000 lao động (trong đó, xuất khẩu lao động là 1.000 người), đến năm 2017 số lao động xuất khẩu là 1.610 người. Điều này cho thấy những dấu hiệu tích cực trong chính sách chuyển dịch cơ cấu lao động trên địa bàn tỉnh. Đây là những yếu tố đóng góp vào phát triển nguồn nhân lực trong giai đoạn này và giúp Thái Nguyên có cơ sở thực hiện phát triển kinh tế mạnh mẽ hơn nữa.

3.1.4. Tình hình thu chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018

Nhìn chung, tình hình quản lý ngân sách của địa phương giai đoạn 2014-2018 đã đảm bảo thực hiện tốt các mục tiêu, nhiệm vụ của HĐND tỉnh. Về hoạt động thu - chi ngân sách: tiếp tục phát huy những hiệu quả của các cơ quan chức năng trong quá trình kiểm soát, thực hiện các chính sách của nhà nước về thu - chi ngân sách, tăng cường công tác hậu kiểm sau hoạt động sản xuất kinh doanh theo pháp luật.

Cân đối ngân sách của tỉnh đang ngày càng vững chắc, nguồn thu ngân sách ngày càng tăng. Thu ngân sách đảm bảo được những yêu cầu chi thiết yếu của bộ máy quản lý nhà nước, sự nghiệp kinh tế , văn hóa - xã hội, an ninh - quốc phòng mà còn dành phần đáng kể cho đầu tư phát triển. Tỉnh Thái Nguyên đã có nhiều biện pháp đẩy mạnh hoạt động tài chính tiền tệ, tiếp tục đạt mức thu ngân sách cao trong năm 2018 và trở thành một trong những tỉnh có mức thu ngân sách lớn của cả nước. Trên cơ sở phát triển và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, thu ngân sách tỉnh Thái Nguyên đã đạt nhiều kết quả to lớn, nguồn thu ngày càng tăng, cơ cấu nguồn thu ngày càng mang tính ổn định và bền vững. Thu ngân sách tỉnh không những đáp ứng được những nhiệm vụ chi thiết yếu cho bộ máy Quản lư nhà nước, chi sự nghiệp kinh tế, văn hóa, an ninh quốc phòng và bổ sung cân đối ngân sách huyện mà còn dành phần thích đáng cho nhu cầu chi đầu tư phát triển, chỉnh trang đô thị, nông thôn làm thay đổi cơ bản bộ mặt của tỉnh.

Các chỉ tiêu kinh tế xã hội và đặc điểm tự nhiên tỉnh Thái Nguyên đã tác động đến tình hình thu chi NSNN tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018 được thể hiện qua tình hình thu chi NSNN ở bảng 3.2. Tổng thu NSNN năm 2018 đạt 12789,1 tỷ đồng gấp 2,8 lần so với năm 2014. Nhìn chung, hoạt động thu - chi ngân sách đạt kết quả khá và đáp ứng tốt các yêu cầu phục vụ nhiệm vụ chính trị của địa phương.

Bảng 3.2. Tình hình thu chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018

ĐVT: Tỷ đồng

Năm	Thu	Chi	% Thu so với Chi
2014	4606,8	9128,3	50,5
2015	5077,6	9543,2	53,2
2016	7484,8	11768,7	63,6
2017	9816,2	13231,5	74,2
2018	12789,1	14564,3	87,8

Nguồn: [3], [4], [5], [6], [7]

Tỉnh Thái Nguyên đã triển khai thực hiện công tác tài chính - ngân sách và bước đầu đem lại những hiệu quả cao góp phần ổn định về chính trị an ninh, xã hội, cải thiện đời sống nhân dân. Cán bộ công chức đã được đào tạo, nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ và thường xuyên tham gia các lớp tập huấn về tài chính - kế toán để trau dồi kiến thức kỹ năng trong quá trình làm việc… Tuy nhiên, vẫn còn tồn tại nhiều khó khăn, hạn chế cần khắc phục như nguồn thu ngân sách tăng chậm, các khoản nợ nần kéo dài chưa được giải quyết…

Chi ngân sách trên một số lĩnh vực đảm bảo hiệu quả và tiết kiệm, góp phần phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương và ổn định. Số liệu bảng 3.2. cho thấy, quy mô chi NSNN tỉnh Thái Nguyên liên tục tăng qua các năm. Quy mô chi NSNN năm 2018 gấp 1,59 lần năm 2014.

Tăng cường quản lý ngân sách nhằm động viên đầy đủ và hợp lý các nguồn thu vào NSNN, tạo nguồn lực tài chính mạnh mẽ, quản lý chi ngân sách có hiệu quả chính là yếu tố có tính quyết định để thực hiện thắng lợi nhiệm vụ phát triển kinh tế – xã hội của tỉnh trong thời gian tới.

3.1.5. Những thuận lợi và khó khăn trong quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên

** Thuận lợi*

Vị trí thuận lợi, hạ tầng giao đồng bộ cùng chính sách thu hút đầu tư giúp tỉnh Thái Nguyên dần trở thành một trong những trung tâm kinh tế của miền Bắc. Là một trong những tỉnh giáp Hà Nội, Thái Nguyên được các chuyên gia đánh giá sở hữu nhiều thuận lợi trong phát triển kinh tế xã hội, nhất là cơ sở hạ tầng, giao thông và đặc biệt là trong quản lý chi NSNN. Một số thuận lợi của tỉnh trong quản lý chi NSNN là:

Thứ nhất, với nhiều nỗ lực xúc tiến đầu tư và cải cách hành chính, xây dựng các công trình giao thông, trung tâm thương mại, dịch vụ, sẽ có nhiều nhà đầu tư trong nước và nước ngoài đem vốn đến đầu tư tại Thái Nguyên. Vì thế nguồn thu có thể tăng lên. Ba năm gần đây, kinh tế tỉnh Thái Nguyên ghi nhận mức tăng trưởng GDP bình quân đạt hơn 10% một năm. Năm 2018, tỉnh lần đầu tiên thu ngân sách 15.003 tỷ đồng, tăng gấp đôi năm 2015. Thái Nguyên hướng tới tự cân đối thu chi vào năm 2020. Thái Nguyên đặt mục tiêu mức độ tăng trưởng kinh tế duy trì ở mức 9% vào năm 2019. Giá trị sản xuất công nghiệp tăng 11%, kim ngạch xuất khẩu tăng 10%, thu nhập bình quân đầu người đạt 83 triệu đồng. Một trong những động lực đưa kinh tế tỉnh Thái Nguyên phát triển là thu hút vốn đầu tư nước ngoài (FDI). Hiện có đến 128 dự án đặt trên địa bàn. Tổng vốn đầu tư đăng ký hơn 7,5 tỷ USD, đã giải ngân gần 7 tỷ USD. Riêng các khu công nghiệp của Thái Nguyên đã giải quyết việc làm cho gần 120.000 người, thu nhập bình quân đạt 6,5 triệu đồng một tháng.

Thứ hai, kinh tế tăng trưởng nhanh sẽ tạo ra nguồn thu mới cho cân đối NSĐP: Thái Nguyên cũng là một trong các địa phương tạo điều kiện cho nhà đầu tư về thuế, thủ tục hành chính, giải phóng mặt bằng. Năm 2018, tỉnh thu hút được 63 dự án của 43 nhà đầu tư với tổng số vốn đăng ký là 113.500 tỷ đồng. Tỉnh đưa ra nhiều giải pháp hỗ trợ giải phóng mặt bằng, cải cách hành chính để đẩy nhanh tiến độ các dự án đầu tư. Thái Nguyên đang đi đầu trong việc hình thành cụm công nghiệp điện tử vươn ra thị trường toàn cầu mà Samsung đóng vai trò dẫn dắt, giúp

giá trị sản xuất công nghiệp của tỉnh tăng 15 lần trong vòng 3 năm. Kim ngạch xuất khẩu từ mức 245 triệu USD vào năm 2014 tăng lên 23,5 tỷ USD năm 2018, tạo ra cơ hội và lực hút lớn đối với các doanh nghiệp nội địa. Đến năm 2018, tỉnh tiếp tục thu hút được 7,1 tỷ USD vốn FDI từ hàng loạt doanh nghiệp nước ngoài như: Samsung (Hàn Quốc), Bujeon (Hàn Quốc), TAL (Hong Kong). Các tập đoàn kinh tế hàng đầu của Việt Nam cũng đã góp mặt tại Thái Nguyên: Vingroup, ASC Group, Indevco, TNG…

** Khó khăn*

Thứ nhất, Mặc dù đạt kết quả khá cao, song nguồn thu chính của tỉnh đang phụ thuộc nhiều vào một số khoản thu lớn nhưng không ổn định. Cụ thể, thu từ khu vực đầu tư nước ngoài chủ yếu phụ thuộc vào Dự án Khu tổ hợp công nghệ cao Samsung; thu từ khu vực doanh nghiệp ngoài quốc doanh phụ thuộc chính vào Dự án khai thác đa kim Núi Pháo. Nếu hai dự án này có biến động bất thường chắc chắn sẽ ảnh hưởng lớn đến tổng thu ngân sách địa phương. Thu cân đối NSNN trên địa bàn hằng năm tăng 10%. Năm 2020, dự kiến tổng thu cân đối NSNN trên địa bàn đạt trên 13.000 tỷ đồng. Vì thế, để cân đối thu chi NSNN hoặc phải đề thêm các chính sách thu, hoặc phải được NSTW tài trợ. Hai cách thức này đều không dễ thực hiện.

Thứ hai, các giải pháp mở rộng thu ít nhiều đã chạm ngưỡng trong khi các khoản chi tiếp tục tăng. Vì thế, để đảm bảo cân đối NSNN, cần đẩy mạnh các giải pháp chống thất thu NS và thực hành tiết kiệm triệt để đi đôi với nâng cao hiệu quả sử dụng vốn NS. Những giải pháp này đòi hỏi cách thức tư duy, quyết tâm mới của cán bộ quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên.

Thứ ba, biến đổi khí hậu khiến thời tiết thay đổi bất thường, thiên tai, mưa lũ gây thiệt hại về người và tài sản ở một số địa phương. Đặc biệt, tình trạng hạn hán khốc liệt và kéo dài, tình trạng sụt giảm nguồn nước ngầm do khai thác không hợp lý… sẽ khiến sản xuất nông nghiệp khó khăn, chi phí cao hơn, sản xuất có thể thua lỗ làm tăng tỷ lệ hộ nghèo, tăng chi NS hỗ trợ…

3.2. Thực trạng quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018

3.2.1. Thực trạng lập kế hoạch chi ngân sách nhà nước trung hạn và hằng năm

3.2.1.1. Thực trạng lập dự toán chi thường xuyên giai đoạn 2014 - 2018

Lập dự toán chi thường xuyên là khâu đầu tiên và làm cơ sở để triển khai thực hiện nhiệm vụ chi thường xuyên ngân sách cho năm kế hoạch. Thực tế trong những năm qua, quá trình lập dự toán chi NSNN tại tỉnh Thái Nguyên đã chấp hành đầy đủ các tiêu chuẩn, định mức, căn cứ vào quy định của Bộ Tài chính, của UBND tỉnh, các văn bản hướng dẫn lập dự toán hàng năm. Căn cứ số kiểm tra TW giao và Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính, UBND tỉnh Thái Nguyên ban hành chỉ thị về việc lập dự toán CTX NS và giao số kiểm tra NS cho cấp dưới. Sở Tài chính phối hợp với Sở KH&ĐT xem xét dự toán của các đơn vị trực thuộc tỉnh. Sau đó, Sở Tài chính, Sở KH&ĐT tổng hợp, lập dự toán CTX NSNN cấp tỉnh theo lĩnh vực, nhiệm vụ chi được phân cấp, báo cáo UBND tỉnh và trình HĐND tỉnh xem xét, cho ý kiến. Trong dự toán CTX tỉnh đã đảm bảo bố trí kinh phí chi sự nghiệp giáo dục, đào tạo và dạy nghề, sự nghiệp khoa học, công nghệ không thấp hơn mức dự toán chi Thủ tướng Chính phủ đã giao. Tuy nhiên, việc khống chế mức chi đối với lĩnh vực giáo dục, đào tạo và khoa học, công nghệ đã tạo ra sự cứng nhắc và kém linh hoạt trong thực hiện nhiệm vụ phát triển KT – XH ở địa phương.

Dự toán CTX có xu hướng tăng hằng năm (cả về số tuyệt đối và số tương đối): năm 2014 dự toán CTX là 4.659,203 tỷ đồng, đến năm 2018 dự toán CTX là 6.973,496 tỷ đồng (tăng gấp 1,5 lần so với năm 2014) trong đó dự toán các khoản chi cho sự nghiệp giáo dục - đào tạo, y tế, đảm bảo xã hội, quản lý hành chính, đảng, đoàn thể, chi cho an ninh, quốc phòng địa phương và chi bảo vệ môi trường năm 2018 đều tăng gấp từ 1,2 đến 2 lần so với năm 2014. (Bảng 3.3).

Bảng 3.3. Thực trạng lập dự toán chi thường xuyên tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018

(ĐVT: Tỷ đồng, %)

Nội dung chi	2014		2015		2016		2017		2018	
	DT	Tỉ trọng	DT	Tỉ trọng	DT	Tỉ trọng	DT	Tỉ trọng	DT	Tỉ trọng
Chi thường xuyên	**4.659,203**	**100**	**5.129,128**	**100**	**5.660,125**	**100**	**6.082,357**	**100**	**6.973,496**	**100**
Chi trợ cước, trợ giá các mặt hàng CS	23,960	0,4	29,550	0,6	39,550	0,7	49,550	0,8		
Chi sự nghiệp kinh tế	497,530	10.7	538,733	10,5	640,840	11,3	770,397	12,6	807,044	11,6
Chi SN giáo dục - đào tạo và dậy nghề	2.003,068	43	2.262.289	44,1	2.377,650	42	2.448,566	40,2	2.924,972	41,9
Chi sự nghiệp y tế	605,271	13	594,374	11,6	656,580	11,6	726,967	12	819,013	11,7
Chi SN khoa học và công nghệ	20,730	0,5	22,850	0,45	23,000	0,4	26,130	0,4	26,469	0,4
Chi SN văn hoá thể thao và du lịch	65,614	1,5	74,252	1,45	130,599	2,3	105,689	1,7	123,831	1,8
Chi SN phát thanh truyền hình	42,347	0.9	48,099	0,9	49,262	0,8	55,651	0,9	62,426	0,9
Chi đảm bảo xã hội	153,715	3,3	157,603	3,1	164,419	2,9	202,885	3,2	285,434	4,1
Chi quản lý hành chính	970,608	20,8	1.027,954	20	1.174,665	20,8	1.278,459	21	1.414,045	20,3
Chi sự nghiệp môi trường	121,531	2,6	126,342	2,5	134,652	2,4	137,320	2,3	306,912	4,4
Chi quốc phòng - an ninh địa phương	105,259	2,3	190,978	3,7	201,808	3,6	210,673	3,4	148,725	2,1
Chi khác của ngân sách	45,997	1	56,100	1,1	67,100	1,2	70,070	1,5	54,625	0,8

Nguồn: [3], [4], [5], [6], [7]

Số liệu bảng 3.3 cho thấy, trong dự toán CTX, dự toán chi cho sự nghiệp giáo dục - đào tạo và dậy nghề chiếm tỷ trọng lớn, dao động trong khoảng từ 40% - 43% trong tổng CTX giai đoạn từ năm 2014 đến năm 2018. Mức tăng này phù hợp với Thông tư 99/TT-BTC ngày 19/6/2012 của Bộ Tài chính hướng dẫn xây dựng lập dự toán năm 2013 của Bộ Tài chính, trong đó quy định ưu tiên chi đối với lĩnh vực giáo dục - đào tạo và dạy nghề.

Dự toán chi quản lý hành chính chiếm tỷ trọng lớn thứ hai trong CTX và tăng nhanh qua các năm, năm 2014 là 970,608 tỷ đồng, đến năm 2018 là 1.414.045 tỷ đồng (tăng 1,46 lần), chiếm tỷ trọng từ 20% – 21% tổng số dự toán CTX. Ngoài nguyên nhân tăng giá, dự toán khoản chi này tăng nhanh cho thấy cải cách hành chính ở Thái Nguyên chưa có tác động tích cực về phương diện giảm chi phí quản lý hành chính.

Có nhiều nguyên nhân khách quan dẫn đến tăng dự toán các khoản chi này là do trong giai đoạn này TW đã ban hành nhiều chế độ chính sách mới (tăng lương cán bộ, công chức, viên chức hưởng lương từ NSNN, tăng chế độ trợ cấp cho các đối tượng bảo trợ xã hội, thân nhân liệt sĩ và người có công với Cách mạng, công tác phí, tăng định mức chi kỹ thuật – nghiệp vụ, sự thay đổi về chính sách điều hành qua các thời kỳ...) và tăng chi đảm bảo an ninh, quốc phòng của địa phương. Nguyên nhân chủ quan là do biên chế lao động hưởng lương NSNN tiếp tục tăng, năng suất lao động trong cơ quan nhà nước không tăng đáng kể, mức độ tiết kiệm chi NSNN không đáng kể. Bên cạnh đó cũng có những nguyên nhân chủ quan như công tác lập dự toán theo phương pháp quản lý đầu vào nên chưa sát với tình hình thực tế, không cập nhật thường xuyên được những thay đổi trong hoạch định chính sách mới, đơn vị lập dự toán chưa chú trọng xem xét đến tính hiệu quả của nguồn kinh phí cấp hàng năm để cân đối ngân sách cho phù hợp, chưa nắm bắt được hết các nhiệm vụ chi phải thực hiện trong năm dẫn đến bố trí chi không đồng đều phải điều chỉnh dự toán chi giữa các ngành....

Thực trạng này đã và đang được khắc phục dần bằng cách khoán biên chế hành chính và giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách tại Nghị định 117/2013/NĐ-CP, Nghị định 43/2006/NĐ-CP và các thông

tư, nghị định hướng dẫn 2 nghị định trên. Ở Thái Nguyên, việc thực hiện chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan nhà nước (Nghị định số 117) và quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập (Nghị định 43) ở các đơn vị cấp tỉnh về cơ bản là tốt (cấp ngân sách xã chưa thực hiện được). Các đơn vị được tự chủ biên chế và khoán chi. Thông qua việc giao dự toán đầu năm, UBND tỉnh giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan quản lý hành chính trực thuộc và các đơn vị sự nghiệp. Việc thực hiện cơ chế tự chủ về tài chính vẫn tiếp tục được quan tâm tổ chức thực hiện đã tạo sự chủ động về mặt tài chính cho các đơn vị.

Một phương thức quản lý chi ngân sách mới thường được quan tâm mà một số quốc gia trên thế giới áp dụng đó là *Quản lý chi ngân sách theo khuôn khổ chi tiêu trung hạn.* Phương thức này có thể nói là có nhiều ưu điểm. Nó được coi như một kế hoạch trượt, kế hoạch cuốn chiếu trong nhiều năm (từ 3 đến 5 năm), sau mỗi năm căn cứ vào dự báo vĩ mô thay đổi thì lại điều chỉnh kế hoạch những năm tiếp theo và tính thêm một năm nữa, vì vậy lúc nào cũng tồn tại kế hoạch trung hạn và luôn được cập nhật cho phù hợp với thực tiễn.

Hiện nay phương thức quản lý chi tiêu theo khuôn khổ trung hạn chưa được áp dụng ở Thái Nguyên, bởi yếu tố cơ bản là công cụ dự báo vĩ mô, yếu tố quan trọng nhất quyết định việc thực hiện theo phương thức quản lý này thì Thái Nguyên chưa xây dựng được.

3.2.1.2. Thực trạng lập kế hoạch vốn đầu tư

Hằng năm, thực hiện Nghị quyết của HĐND tỉnh về việc phân bổ chi NS và bố trí kế hoạch vốn ĐTPT năm, UBND tỉnh đã ban hành các Quyết định giao chỉ tiêu kế hoạch vốn đầu tư năm cho các đơn vị trực thuộc.

Theo quy định của Luật NSNN, quy trình và thời gian lập, trình, duyệt, giao kế hoạch vốn đầu tư xây dựng cơ bản hàng năm các dự án đầu tư thuộc nguồn vốn NSNN, gồm các bước sau: Hướng dẫn lập và thông báo số kiểm tra; Lập tổng hợp và trình phê duyệt kế hoạch; Phân bổ, thẩm tra và thông báo kế hoạch.

Bảng 3.4. Kế hoạch vốn đầu tư tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018

ĐVT: Tỷ đồng

Chỉ tiêu	2014	2015	2016	2017	2018
1. Vốn cân đối NS địa phương	764,8	875,62	958,63	1.007,6	1.374,5
2. Chương trình mục tiêu quốc gia,135	123,7	134,72	147,63	93,5	86,900
3. Nguồn hỗ trợ có mục tiêu và các quyết định của TTCP	527,3	590,4	630,5	563,75	953,783
4. Các dự án ODA, NGO	192,397	215,456	234,698	96,131	294,729
5. Nguồn vốn TPCP	787,652	894,792	957,484	388,269	806,557

Nguồn: [26], [27], [28], [29], [30],

Qua bảng 3.4 cho thấy, tốc độ tăng vốn đầu tư bình quân qua các năm khoảng 1,79 lần, chỉ tiêu năm sau thường cao hơn so với năm trước cho thấy UBND tỉnh đã tập trung chỉ đạo thực hiện tốt kế hoạch đầu tư phát triển hàng năm, tỉnh cũng yêu cầu tiếp tục củng cố các Ban Quản lý dự án, đẩy mạnh công tác cải cách hành chính rút ngắn thời gian xử lý thủ tục liên quan đến công tác quản lý đầu tư xây dựng, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, nâng cao chất lượng công tác quản lý đầu tư và xây dựng công trình.

Vốn đầu tư XDCB từ NSĐP bao gồm: Trợ cấp của NSTW cho NS tỉnh trong dự toán NS hằng năm; vốn NS tỉnh bao gồm vốn XDCB tập trung và vốn sự nghiệp. Vốn cân đối NSĐP bao gồm NSTW cân đối và NSĐP. Một đặc điểm của vốn NSNN cấp cho các dự án đầu tư tại Thái Nguyên là trợ cấp của NSTW tương đối lớn, trung bình giai đoạn 2014 - 2018 chiếm 45% tổng vốn đầu tư từ NSNN trên địa bàn.

Nguồn vốn dành cho đầu tư được hình thành từ nhiều nguồn khác nhau. Khả năng về nguồn vốn có thể chi phối đến quy mô và tiến độ thực hiện dự án. Do vậy, xem xét kỹ lưỡng khả năng này ngay trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư giúp cho nhà nước chọn được phương án đầu tư với quy mô và tiến độ thích hợp. Hơn nữa vốn đầu tư XDCB là một số vốn lớn, nó ảnh hưởng đến phần vốn dành cho các nhu cầu khác của nhà nước. Việc xem xét khả năng này là hết sức cần thiết để khẳng định khả năng thực hiện và hoàn thành công trình XDCB trong một thời hạn nhất định, do đó khi đưa ra các quyết định về việc phân bổ nguồn vốn đầu tư XDCB đòi hỏi người quản lý có năng lực chuyên môn cao để có thể đưa ra phương án phân bổ hợp lý. Vốn đầu tư trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên, khu vực kinh tế Nhà nước chiếm mức

tương đối cao và tăng dần theo từng năm, trong số các nguồn vốn huy động từ khu vực kinh tế nhà nước nổi bật hơn cả là nguồn huy động từ NSNN (luôn chiếm tỷ lệ cao trung bình khoảng 70% tổng vốn đầu tư của Nhà nước). Nguồn vốn ngân sách bao gồm: nguồn trợ cấp của Ngân sách Trung ương cho ngân sách tỉnh trong dự toán ngân sách hàng năm. Nguồn vốn ngân sách tỉnh bao gồm nguồn vốn xây dựng cơ bản tập trung và nguồn vốn sự nghiệp. Ngoài ra, còn một lượng vốn của các Bộ, ngành trung ương đầu tư một số dự án trên địa bàn, gồm: các công trình hạ tầng lớn, các công trình của cơ quan hành chính, sự nghiệp do trung ương quản lý.

Trong công tác lập kế hoạch chi, vốn đầu tư XDCB đã được phân bổ tập trung vào các công trình trọng điểm. UBND tỉnh đã xác định các dự án công trình trọng điểm phải là các dự án có ý nghĩa quan trọng, có sức lan tỏa lớn trong phát triển KT –XH của tỉnh. Qua đó, cho thấy lãnh đạo tỉnh Thái Nguyên đã xác định được rõ tầm quan trọng của việc xác định các dự án công trình trọng điểm để đưa ra những quyết định phân bổ vốn đầu tư XDCB hợp lý, phù hợp với tình hình địa phương, góp phần thực hiện tốt công tác lập kế hoạch chi đầu tư XDCB. Do vậy, NS cấp tỉnh đã được sử dụng để đầu tư nhiều dự án lớn thuộc các lĩnh vực góp phần thúc đẩy tăng trưởng KT –XH, bảo đảm mĩ quan đô thị và an ninh, trật tự xã hội như: "Chương trình Đô thị miền núi phía Bắc - thành phố Thái Nguyên", xây dựng và triển khai dự án "Đô thị 2 bờ Sông Cầu", quy hoạch ATK liên hoàn, quy hoạch khu du lịch vùng hồ Núi Cốc, khu công nghệ thông tin tập trung...

Một đặc điểm của nguồn vốn NSNN tại Thái Nguyên là nguồn trợ cấp của Ngân sách Trung ương tương đối lớn, chiếm trên 50% tổng vốn NSNN trên địa bàn. Một trong những nguồn hỗ trợ chính từ ngân sách trung ương cho tỉnh chính là chương trình hỗ trợ có mục tiêu, bao gồm cả các chương trình mục tiêu quốc gia, như chương trình giảm nghèo, chương trình nước sạch và vệ sinh môi trường, chương trình 135, chương trình giáo dục và đào tạo, đầu tư khu công nghiệp Yên Bình,... Đây là sự hỗ trợ lớn lao đối với công cuộc phát triển kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội, góp phần xoá đói giảm nghèo cho tỉnh, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, đời sống nhân dân được cải thiện rõ rệt.

Điều chỉnh kế hoạch vốn đầu tư

Sau khi hiện công tác lập kế hoạch chi, trong giai đoạn chuẩn bị đầu tư, tổng mức đầu tư phải được xác định, bao gồm: chi phí chuẩn bị đầu tư, chi phí chuẩn bị

thực hiện đầu tư, chi phí thực hiện đầu tư và xây dựng, chi phí chuẩn bị sản xuất (đối với các dự án sản xuất), lãi vay của chủ đầu tư trong thời gian thực hiện đầu tư, vốn lưu động ban đầu cho sản xuất, chi phí bảo hiểm và chi phí dự phòng.

Trong quá trình quản lý kế hoạch vốn đầu tư tỉnh Thái Nguyên, thường vào quý 4, căn cứ vào Nghị quyết của HĐND tỉnh và tình hình thực tế, Sở Tài chính và Sở Kế hoạch đầu tư tiến hành rà soát tiến độ thực hiện và mục tiêu đầu tư của các dự án trong năm để điều chỉnh kế hoạch vốn đầu tư. Trong giai đoạn từ 2014-2018, nguồn đầu tư thực tế giao đã giải ngân qua KBNN tỉnh được điều chỉnh tăng (+), giảm (-) so với kế hoạch theo Nghị quyết Hội đồng nhân dân tỉnh theo bảng 3.5.

Bảng 3.5. Điều chỉnh tăng (+) giảm (-) nguồn vốn triển khai so với Nghị quyết HĐND tỉnh

(Đơn vị: Tỷ đồng)

Chỉ tiêu	2014	2015	2016	2017	2018
1.Vốn cân đối ngân sách địa phương	+103,278	+194,568	+206,256	+235,300	
2.Nguồn hỗ trợ có mục tiêu và các quyết định của TTCP	+14,000	+15,000	+17,000	+122,245	
3.Tín dụng ưu đãi				+196,000	+190,626
4.Nguồn vốn TPCP				+217,875	

Nguồn: [47]

Bảng 3.5 cho thấy hầu hết các khoản vốn đầu tư ở các lĩnh vực phục vụ cho chi đầu tư phát triển đều được điều chỉnh tăng so với kế hoạch được giao đầu năm. Các khoản chi trên thường được thực hiện điều chỉnh vào quý 4 hàng năm, khi nguồn vốn thừa (đối với cân đối ngân sách địa phương) hay các công trình đầu tư XDCB điều chỉnh so với dự toán do trượt giá, tăng hạng mục... Việc điều chỉnh các khoản vốn đầu tư tăng (+), giảm (-) so với kế hoạch cho thấy vai trò của lãnh đạo địa phương trong việc quản lý kế hoạch vốn đầu tư của tỉnh phù hợp với tình hình thực tế nếu nguồn vốn thừa hoặc điều chỉnh so với dự toán do một số nguyên nhân khách quan tác động như yếu tố trượt giá, tăng hạng mục….. Qua đó, cho thấy năng lực của người lãnh đạo và trình độ chuyên môn của đội ngũ cán bộ trong bộ máy quản lý chi NSNN cấp tỉnh là vô cùng quan trọng, sẽ ảnh hưởng đến hiệu quả và kết quả quản lý kế hoạch vốn của tỉnh. Thông qua các quyết định tăng, giảm nguồn vốn

của lãnh đạo địa phương đã thể hiện trình độ năng lực và trách nhiệm của người đứng đầu trong quản lý chi NSNN nói chung và lập kế hoạch vốn đầu tư nói riêng.

3.2.2. Quản lý chấp hành chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 -2018

3.2.2.1. Quản lý chấp hành dự toán chi thường xuyên giai đoạn 2014-2018

Trong giai đoạn này, quá trình chấp hành dự toán CTX được thực hiện theo kế hoạch hằng năm. Thông qua việc quản lý NSĐP theo kế hoạch hằng năm sẽ cho phép Sở Tài chính tính toán tương đối sát nguồn lực tài chính có thể thu được, do đó Sở Tài chính có thể chủ động trong việc bố trí chi tiêu phù hợp với năng lực thu thực tế. Việc thực hiện chấp hành dự toán CTX hằng năm theo kế hoạch cũng thuận tiện cho đơn vị, ít phải điều chỉnh dự toán và nếu có điều chỉnh thì mức độ điều chỉnh không lớn so với dự toán được duyệt.

Tuy nhiên, việc điều hành theo dự toán hằng năm lại gây trở ngại cho các hoạt động kéo dài hơn một năm nhưng phải quyết toán chi tiêu từng phần theo năm, trong khi tiến độ thực tế nhiều khi không khớp với dự toán, cũng như chưa có sự liên kết giữa lập kế hoạch, lập ngân sách với quá trình triển khai thực hiện. Đây là một trong những vấn đề còn tồn tại trong quản lý chấp hành dự toán CTX tỉnh Thái Nguyên.

Quản lý chấp hành dự toán CTX đã được thực hiện theo các nội dung chi gắn với các chức năng, nhiệm vụ của các đơn vị thụ hưởng NS. Trong quá trình thực hiện, đơn vị được điều chỉnh các nội dung chi, các nhóm mục chi trong dự toán chi được cấp có thẩm quyền giao cho phù hợp với tình hình thực tế của đơn vị, đồng thời gửi cơ quan quản lý cấp trên và KBNN nơi đơn vị mở tài khoản để theo dõi, quản lý, thanh toán và quyết toán. Kết thúc năm NS, kinh phí CTX và các khoản thu sự nghiệp chưa sử dụng hết, đơn vị được chuyển sang năm sau để tiếp tục sử dụng.

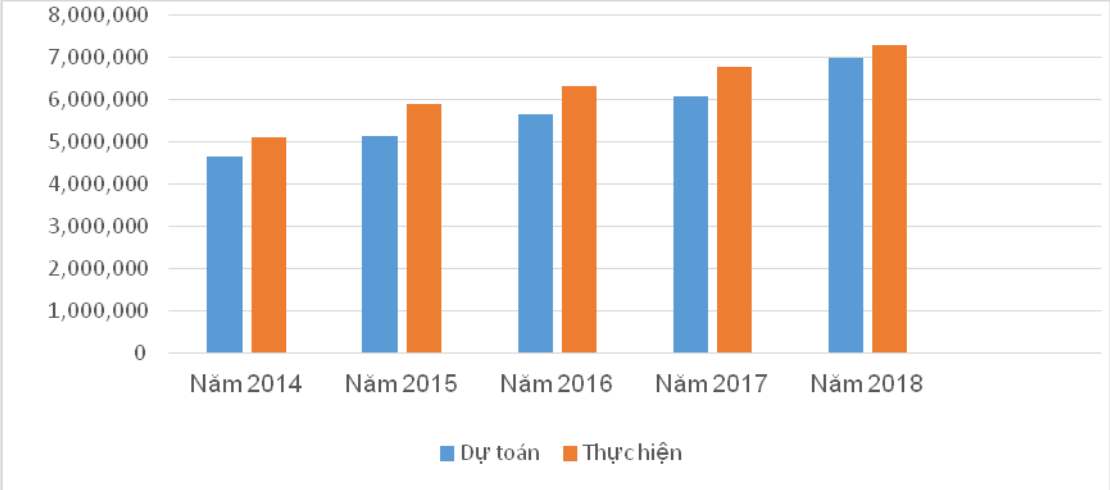
Trong 5 năm 2014-2018, thực hiện CTX đã bám sát với số dự toán. Các đơn vị thực hiện chế độ tự chủ đã triển khai các biện pháp để thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong sử dụng kinh phí, quản lý, sử dụng tài sản như: Ban hành Quy chế quản lý và sử dụng xe ô tô, định mức phân bổ và sử dụng văn phòng phẩm...

Tuy nhiên, thực tế chấp hành dự toán CTX cũng còn nhược điểm là: chênh lệch giữa dự toán và thực hiện còn cao. Biểu đồ 3.1 cho thấy, CTX giai đoạn 2014 - 2018 có xu hướng tăng dần qua các năm, năm 2016 và 2017 đều vượt dự toán được

giao, các khoản chi vượt dự toán lớn là chi sự nghiệp y tế, chi đảm bảo xã hội, chi sự nghiệp môi trường. Một số khoản chi Năm 2018 có 1 số chỉ tiêu thấp hơn dự toán được giao đầu năm như chi sự nghiệp giáo dục đào tạo (96,3%), chi sự nghiệp y tế (94,9%), chi sự nghiệp khoa học công nghệ (99,2%).

Biểu đồ 3.1. Chi thường xuyên giai đoạn 2014 – 2018 ở tỉnh Thái Nguyên

Đơn vị: Tỷ đồng



Nguồn: [3], [4], [5], [6], [7]

Để thấy rõ thực trạng chấp hành CTX, phần tiếp theo sẽ phân tích sâu hơn quá trình chấp hành chi NS theo một số khoản CTX điển hình theo bảng 3.6.

Bảng 3.6. Kết quả thực hiện dự toán chi thường xuyên giai đoạn 2014 – 2018

(ĐVT: Tỷ đồng,%)

Nội dung chi	2014		2015		2016		2017		Sơ bộ 2018	
	Thực hiện	%	Thực hiện	%	Thực hiện	%	Thực hiện	%	Thực hiện	%
Chi thường xuyên	**5107,5**	**100**	**5881,7**	**100**	**6315,3**	**100**	**6781,5**	**100**	**7754,8**	**100**
Trong đó:										
Chi sự nghiệp kinh tế	577,9	11,3	677,2	11,5	752	11,9	829,6	12,2	846,9	11,6
Chi SN giáo dục - đào tạo	2036,97	39,9	2303,4	39,2	2387,1	37,8	2473,1	36,5	2761,9	35,6
Chi sự nghiệp y tế	635,8	12,4	809,5	11,1	789,5	12,5	842,6	12,4	762,1	9,8
Chi quản lý hành chính	1065	20,9	1212,6	20,6	1404,9	22,2	1503,2	22,16	1581,0	20,38
Các khoản chi khác	791,83	15,5	879	17,6	981,5	15,6	1133	16,74	1802,9	22,62

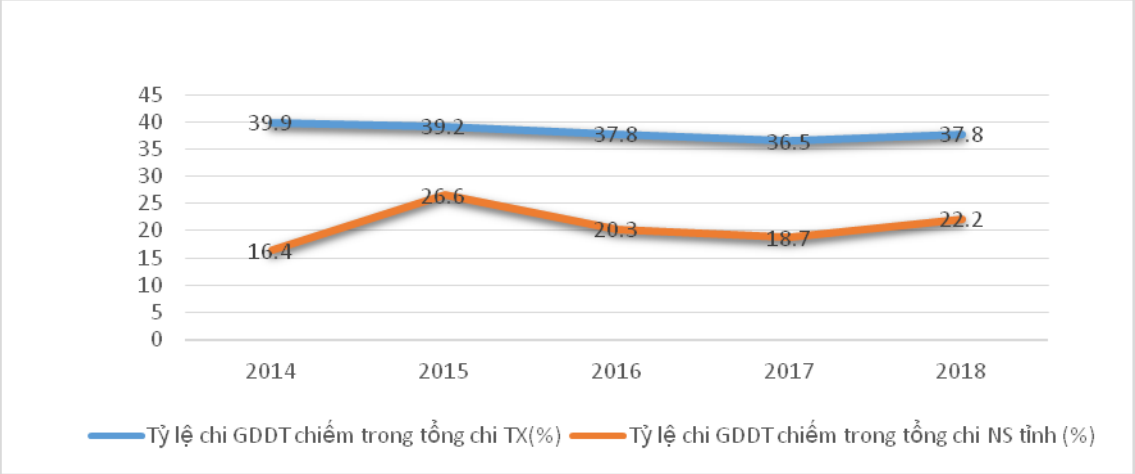
Nguồn: [3], [4], [5], [6], [7]

Cụ thể, quá trình chấp hành chi thường xuyên ngân sách tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018 ở một số lĩnh vực điển hình diễn ra như sau:

** Thực trạng quản lý chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo*

Qua bảng số liệu 3.6 và biểu đồ 3.2 cho thấy chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo ở Thái Nguyên những năm 2014 - 2018 chiếm phần lớn CTX (chiếm khoảng 20%/tổng chi NSĐP và khoảng 35% - 39,9% tổng CTX,). Năm 2014 chi cho sự nghiệp giáo dục – đào tạo đạt 2.036,97 tỷ đồng đến năm 2018 đạt 2.761,9 tỷ đồng gấp 1,36 lần so với năm 2014. Tỷ trọng chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo ở Thái Nguyên khá cao so với các tỉnh khác (mức bình quân chung của cả nước xấp xỉ 20,9% tổng chi NSNN). Nguyên nhân dẫn đến tình trạng này chủ yếu là do Thái Nguyên là trung tâm giáo dục, đào tạo của khu Việt Bắc nói riêng và của vùng trung du miền núi Đông Bắc nói chung nên có nhiều cơ sở đào tạo nghề ở đây.

Biểu đồ 3.2. Cơ cấu chi giáo dục đào tạo



Với chủ trương tăng quyền tự chủ cùng với sự phát triển về quy mô và tỷ trọng chi sự nghiệp giáo dục đào tạo trong thời gian qua đã góp phần đem lại một số thành tựu nhất định trong hệ thống giáo dục đào tạo của tỉnh, cụ thể là:

- Góp phần nâng cao chất lượng giáo dục đào tạo, đặc biệt là các trường phổ thông.

- Quan tâm hơn đến đời sống của giáo viên qua các bước cải cách chế độ tiền lương; đặc biệt tỉnh đã thực hiện các chính sách đãi ngộ cho giáo viên, cán bộ quản lý giáo dục,...

Trong thời gian qua thực hiện chủ trương xã hội hóa giáo dục đã và đang được triển khai mạnh mẽ nhằm mục đích xây dựng cộng đồng trách nhiệm của tất cả các tầng lớp dân cư, mở rộng các nguồn đầu tư, khai thác các tiềm năng về nhân tài vật lực trong xã hội để phát triển sự nghiệp giáo dục. Chủ trương này xét trên một góc độ nhất định đã góp phần giảm áp lực cho sự nghiệp giáo dục - đào tạo, từ đó tạo điều kiện để Nhà nước thực hiện những chương trình trọng điểm của ngành giáo dục như: xóa mù chữ, phổ cập tiểu học, mở rộng giáo dục miền núi..., tăng quy mô chi về đào tạo và huấn luyện cán bộ ngành giáo dục, cải cách chính sách lương bổng.... Mặc dù có những chuyển biến tích cực và đóng góp nhất định cho việc phát triển sự nghiệp giáo dục - đào tạo trong thời gian qua, tuy nhiên thực trạng quản lý chi sự nghiệp giáo dục- đào tạo hiện đang tồn tại một số vấn đề cần giải quyết, đó là:

Phân bổ ngân sách cho giáo dục - đào tạo chưa hợp lý

Hiện nay, định mức phân bổ ngân sách cho giáo dục được căn cứ theo dân số nhằm mục đích tạo sự công bằng về nhịp độ phát triển giữa các huyện, xã, ngoài ra các định mức khác cũng được vận dụng như tỷ lệ học sinh/giáo viên, tỷ lệ chi lương và ngoài lương. Có thể nói cách phân bổ ngân sách cho giáo dục theo yêu cầu chi tiêu căn cứ trên dân số hiện nay có ưu điểm là đơn giản cho việc tính toán và phân bổ. Tuy nhiên, cơ chế phân bổ như trên hiện đang phát sinh những hạn chế đó là: Không kích thích được địa phương quản lý số lượng người đi học một cách hiệu quả bởi lẽ trường hợp số lượng trẻ em trong độ tuổi đến trường của địa phương có tăng lên hay giảm đi thì cũng không ảnh hưởng đến nguồn tài chính đã được phân bổ; Hệ thống phân bổ hiện nay chỉ mới dừng lại ở việc phân bổ nguồn tài chính mà chưa đặt ra yêu cầu phải cung cấp một số lượng hàng hóa dịch vụ công là bao nhiêu để đáp ứng nhu cầu thực tế…..

** Thực trạng quản lý chi sự nghiệp y tế*

Chi NSNN cho sự nghiệp y tế ở Thái Nguyên trong thời gian qua được sử dụng vào các hoạt động chủ yếu sau:

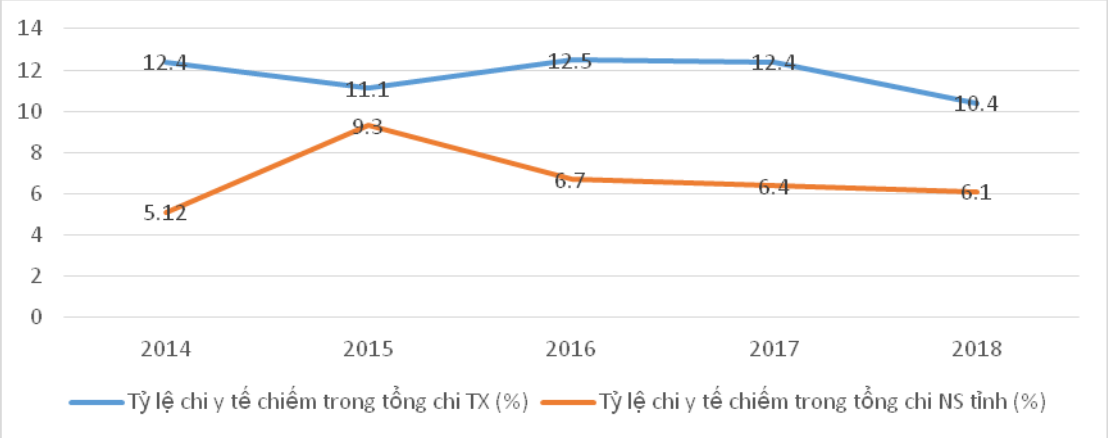
- Thực hiện các chương trình trọng điểm của ngành y tế; Cấp phát kinh phí cho các hoạt động phòng chống các dịch bệnh, an toàn thực phẩm;

- Chi về khám chữa bệnh cho những đối tượng đặc biệt, chi thực hiện các biện pháp hỗ trợ người nghèo, bổ sung kinh phí phụ cấp thu hút cán bộ y tế công tác tại vùng có điều kiện đặc biệt khó khăn, cấp thẻ bảo hiểm y tế cho các đối tượng....;

- Chi về tăng cường cơ sở vật chất khám và chữa bệnh cho các trạm xá, bệnh viện, phòng khám, bổ sung kinh phí trực, phẫu thuật, thủ thuật...

Theo bảng 3.6 và biểu đồ 3.3, chi sự nghiệp y tế chiếm tỷ lệ bình quân 11,64% tổng chi TX trong giai đoạn 2014 – 2018, năm cao nhất (2016) đạt 12,5%, năm thấp nhất (2018) là 9,8%. Chi y tế trong CTX cũng có xu hướng giảm qua các năm. Những con số nêu trên cho thấy, chi NS cho lĩnh vực y tế là thấp so với chi giáo dục - đào tạo.

Biểu đồ 3.3. Cơ cấu chi y tế



Hiện nay, Nhà nước có chủ trương xã hội hóa các hoạt động sự nghiệp do đó, các hoạt động của ngành y tế cũng hoạt động với mục đích nâng cao chất lượng hoạt động khám chữa bệnh và năng suất lao động của cán bộ ngành y, tăng cường trang bị cơ sở vật chất, kỹ thuật cho một nền y học hiện đại và đặc biệt là tạo điều kiện mở rộng mạng lưới y tế. Tỉnh Thái Nguyên tiếp tục tăng cường đầu tư cơ sở vật chất, trang thiết bị y tế cả 3 tuyến; tập trung đầu tư xây dựng và nâng cấp Bệnh viện Đa khoa tỉnh và các bệnh viện đa khoa huyện, thành phố, thị xã. Công tác xã hội hóa trong lĩnh vực y tế có nhiều chuyển biến tích cực, nhiều phòng khám tư nhân được thành lập và triển khai các hoạt động liên doanh, liên kết mua sắm trang thiết bị, góp phần nâng cao năng lực chẩn đoán, khám, chữa bệnh và điều trị.

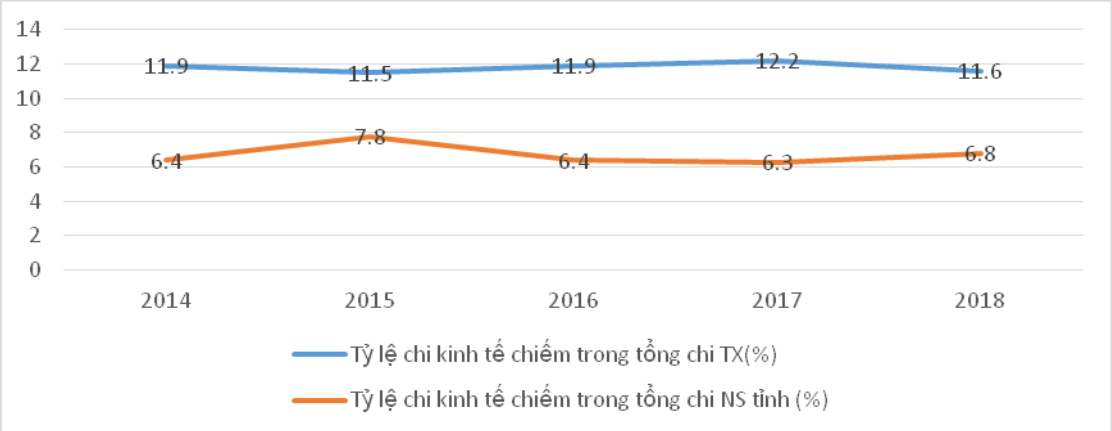
Tuy nhiên, hiện nay chi ngân sách cho lĩnh vực y tế còn thấp, mặc dù đã có những đóng góp nhất định cho sự phát triển của hoạt động y tế trong đời sống xã hội, nhưng hoạt động quản lý chi sự nghiệp y tế tỉnh Thái Nguyên vẫn còn một số tồn tại:

- Thứ nhất, chi còn dàn trải, không trọng điểm, từ đó tính hiệu quả không cao đặc biệt là những khoản chi nâng cấp trạm xá, phòng khám tại các địa phương vùng sâu vùng xa. Điều này đã dẫn đến thực trạng quá tải cho bệnh viện tỉnh, do người dân thiếu tin tưởng vào chất lượng phục vụ của các cơ sở y tế tại các huyện.

- Thứ hai, mặc dù chính sách tiền lương đã được cải cách từng bước đối với hoạt động sự nghiệp trong đó có ngành y tế, song vẫn chưa đáp ứng yêu cầu đảm bảo mức thu nhập thỏa đáng, đặc biệt là chế độ trợ cấp bồi dưỡng cho đội ngũ nhân viên làm việc trong các bệnh viện còn thấp như: trực đêm, trực ca mổ... đã dẫn đến những tiêu cực phí trong ngành y tế đang ngày càng gia tăng làm ảnh hưởng không nhỏ đến uy tín của ngành.

** Quản lý chi sự nghiệp kinh tế*

Biểu đồ 3.4. Cơ cấu chi kinh tế



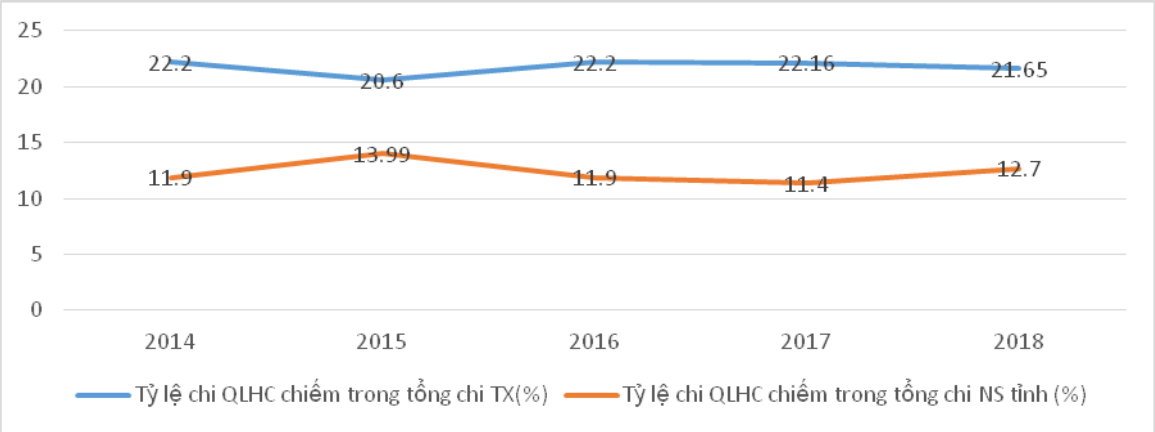
Qua bảng số liệu 3.6 và biểu đồ 3.4 cho thấy, quy mô chi sự nghiệp kinh tế tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014- 2018 cơ bản ổn định, bình quân đạt tỷ trọng 11,7% tổng CTX. Ngoài ra một số chương trình được tài trợ từ NSĐP đã được nghiên cứu triển khai như: Đẩy mạnh xúc tiến thương mại, tìm kiếm thị trường đầu ra cho nông sản. Quá trình triển khai chương trình nông thôn mới ở Thái Nguyên được triển khai ở 180 xã trong toàn tỉnh Thái Nguyên và đã có những chuyển biến rõ nét, nhiều tiêu chí quan trọng đã đạt được, đời sống vật chất cũng như tinh thần của người dân từng

bước được nâng lên và được người dân ủng hộ rất lớn cả vật chất lẫn tinh thần, điển hình như: Thành phố Thái Nguyên, thành phố Sông Công, huyện Phú Bình… Tuy nhiên, do quá trình quản lý và kiểm soát chi không được chặt chẽ nên tình trạng thất thoát làm lãng phí nguồn vốn của Nhà nước hiện vẫn còn phổ biến đáng kể là các khoản chi tu sửa cơ sở hạ tầng trong thời gian qua. Qua đó, cho thấy vai trò của lãnh đạo địa phương trong việc quản lý và kiểm soát chi NSNN chưa chặt chẽ cũng như trách nhiệm giải trình với người dân chưa được thực hiện nghiêm túc. Chính vì vậy, có thể nhận thấy việc thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý chi NSNN nói chung và quản lý chi sự nghiệp kinh tế tại tỉnh Thái Nguyên thực hiện chưa tốt, quá trình kiểm soát chi chưa chặt chẽ gây nên tình trạng thất thoát, lãng phí nguồn vốn NSNN.

** Quản lý chi quản lý hành chính*

Là khoản chi nhằm bảo đảm sự hoạt động của hệ thống các cơ quan quản lý Nhà nước từ Trung ương đến địa phương. Đáp ứng yêu cầu đổi mới nền kinh tế sang cơ chế thị trường, mục tiêu xây dựng bộ máy quản lý hành chính gọn nhẹ và hiệu quả, trong thời gian qua chương trình cải cách hành chính đã được triển khai. Các khoản chi hành chính đã được rà soát lại toàn bộ trên tinh thần của Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, theo đó ở Thái Nguyên các khoản chi phí hội nghị, tiếp khách, chi phí có liên quan đến chế độ sử dụng tài sản công đã được hạn chế. Trong giai đoạn 2014 - 2018, tổng chi quản lý hành chính có xu hướng tăng từ 1.065 tỷ đồng năm 2014 lên 1.581,0 tỷ đồng năm 2018, bình quân chiếm 21,1% tổng CTX và bình quân chiếm 12,4% tổng chi NS địa phương. (Bảng 3. 6 và biểu đồ 3.5)

Biểu đồ 3.5. Cơ cấu chi quản lý hành chính



Thái Nguyên đã tích cực triển khai thực hiện giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về biên chế và kinh phí cho các đơn vị sự nghiệp công lập theo Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập; giao khoán biên chế và kinh phí cho các cơ quan hành chính theo Nghị định số 177/2013/NĐ–CP ngày 07/10/2013 của Chính phủ.

Bảng 3.7. Kinh phí tiết kiệm và thu nhập bình quân tăng thêm từ việc thực hiện chế độ tự chủ của các đơn vị cấp tỉnh

Đơn vị: 1000 đồng

Năm	Đơn vị hành chính		Đơn vị sự nghiệp	
	KP Tiết kiệm	TN BQ tăng thêm(/người)	KP Tiết kiệm	TN BQ tăng thêm(/người)
2014	4.595.000	2700	4.689.000	4.106
2015	4.974.000	2850	5.533.000	4.389
2016	5.014.000	2900	5.322.000	4.472
2017	6.895.000	3100	4.385.000	5.314
2018	8.844.000	4200	4.980.000	7.192

Nguồn: [29], [30], [31], [32], [33]

Một số kết quả đạt được là đã giao quyền tự chủ trong sử dụng biên chế và kinh phí cho các đơn vị sự nghiệp công lập có thu và khoán một số khoản mục chi hành chính cho cơ quan quản lý nhà nước, đã tích cực đổi mới trong quản lý, sử dụng và bố trí kinh phí mua sắm, sửa chữa cơ sở vật chất, trang thiết bị theo hướng tiết kiệm tại một số đơn vị sự nghiệp có thu. Các đơn vị thực hiện chế độ tự chủ đã triển khai các biện pháp để thực hành tiết kiệm, chống lãng phí trong sử dụng kinh

phí, quản lý, sử dụng tài sản như: Ban hành Quy chế quản lý và sử dụng xe ô tô, định mức phân bổ và sử dụng văn phòng phẩm... từ đó đã tiết kiệm kinh phí, tăng thu nhập cho cán bộ, công chức.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được, đa số các đơn vị còn lúng túng trong việc triển khai cơ chế tự chủ, nhất là chưa ban hành được các tiêu chí đo lường kết quả công việc để làm căn cứ so sánh chi phí và kết quả. Một vài đơn vị chưa xây dựng được Quy chế chi tiêu nội bộ hoặc đã xây dựng nhưng chưa đủ mức cụ thể đáp ứng yêu cầu quản lý tài chính nội bộ. Nếu quy chế chi tiêu nội bộ được xây dựng đúng quy định sẽ đảm bảo các khoản chi đúng mục đích, đúng chế độ, tiêu chuẩn theo quy định của nhà nước.

3.2.2.2. Thực trạng cấp phát vốn đầu tư đối với công trình thuộc dự án đầu tư sử dụng từ nguồn ngân sách nhà nước

Nhà nước cấp vốn cho chủ đầu tư để chủ đầu tư thanh toán cho nhà thầu theo hợp đồng hoặc thanh toán cho các công việc của dự án thực hiện không thông qua hợp đồng, bao gồm: Thanh toán tạm ứng và thanh toán khối lượng hoàn thành.

Chi ĐTPT của tỉnh Thái Nguyên bao gồm: Chi đầu tư XDCB; chi đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, chi bồi thường giải phóng mặt bằng, chi đầu tư và hỗ trợ các doanh nghiệp.... Trong đó, đại bộ phận là chi đầu tư XDCB. Trong bảng số liệu 3.8, chi khác bao gồm: chi đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng, chi bồi thường giải phóng mặt bằng, chi đầu tư và hỗ trợ các doanh nghiệp. Chi ĐTPT của tỉnh Thái Nguyên chiếm một tỷ trọng nhỏ trong tổng chi NSĐP, bình quân khoảng 23,2% trong giai đoạn 2014 - 2018.

Bảng 3.8. Cơ cấu chi đầu tư phát triển của tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018

ĐVT: Tỷ đồng, %

Nội dung	2014	2015	2016	2017	2018
Tổng chi ĐTPT	1.510,8	1,697,4	2.500,1	3.262,4	2.974,1
- Chi XDCB	411,05	460,6	1.371,4	1.593,6	968,4
Tỷ trọng Chi XDCB/Tổng chi ĐTPT (%)	27,2	27,1	54,9	48,8	32,6
- Chi khác	1099,75	1236,8	1.128,7	1658,8	2005,7
Tỷ trọng Chi khác/Tổng chi ĐTPT (%)	72,8	72,9	45,1	51,2	67,4

Nguồn: [26], [27], [28], [29], [30]

Trong các nhiệm vụ chi ĐTPT của tỉnh, chi ĐTPT trong lĩnh vực XDCB giữ vị

trí quan trọng trong phát triển kinh tế của tỉnh. Từ nguồn đầu tư này đã hình thành nên những công trình thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu, thúc đẩy phát triển kinh tế và cải thiện mức sống dân cư. Bảng 3.8 cho thấy, trong những năm qua, cơ cấu chi đầu tư XDCB trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên có chiều hướng giảm về số tuyệt đối. Trung bình giai đoạn 2014-2018, chi đầu tư XDCB chiếm 38,2% trong chi ĐTPT.

* *Thanh toán tạm ứng:* Việc tạm ứng vốn của chủ đầu tư cho nhà thầu chỉ cho các công việc cần thiết phải tạm ứng trước và phải được quy định rõ đối tượng, nội dung và công việc cụ thể trong hợp đồng. Mức vốn tạm ứng, thời điểm tạm ứng và việc thu hồi tạm ứng theo quy định của Nhà nước đối với từng loại hợp đồng cụ thể như sau:

- Đối với hợp đồng thi công xây dựng: Hợp đồng có giá trị dưới 10 tỷ đồng, mức tạm ứng tối thiểu bằng 20% giá trị hợp đồng; Hợp đồng có giá trị từ 10 tỷ đồng đến 50 tỷ đồng, mức tạm ứng tối thiểu bằng 15% giá trị hợp đồng; Hợp đồng có giá trị trên 50 tỷ đồng, mức tạm ứng tối thiểu bằng 10% giá trị hợp đồng.

- Đối với hợp đồng cung cấp thiết bị công nghệ, hợp đồng EPC, hợp đồng chìa khóa trao tay và các loại hợp đồng xây dựng khác: mức tạm ứng tối thiểu bằng 10% giá trị hợp đồng.

- Đối với hợp đồng tư vấn: Mức tạm ứng tối thiểu bằng 25% giá trị hợp đồng.

Mức tạm ứng tối đa của các loại hợp đồng trên là 50% giá trị hợp đồng. Trường hợp đặc biệt cần tạm ứng với mức cao hơn phải được người quyết định đầu tư cho phép.

* *Thực trạng thanh toán tạm ứng*

Qua thực tế thực hiện thanh toán tạm ứng tại tỉnh Thái Nguyên, theo đánh giá của KBNN tỉnh Thái Nguyên, vốn đầu tư tạm ứng cho các nhà thầu đã được quản lý khá chặt chẽ, tỷ lệ vốn tạm ứng trong số vốn giải ngân chiếm tỉ lệ thấp; vốn đầu tư giải ngân được chuyển vào giá trị công trình nhiều hơn, mức độ chiếm dụng vốn NSNN của các nhà thầu ít hơn, một số trường hợp tạm ứng qua nhiều năm nhưng không có khối lượng thanh toán đã bị thu hồi.

Bảng 3.9. Kết quả cấp phát vốn đầu tư qua Kho bạc nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018

ĐVT: Tỷ đồng

Nội dung	Năm	Cộng 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018	
Kế hoạch vốn	1758	1769	1867	1.895	2200	9489
Số giải ngân	1632	1665	1745	1.789	2086	8917
Trong đó: Số tạm ứng	297	310	350	297	385	1639
Tỷ lệ giải ngân/KH vốn (%)	92,8	94	93,5	94,4	94,8	94,2
Tỷ lệ tạm ứng/giải ngân (%)	18,2	18,6	20,1	16,6	18,5	18,4

Nguồn: [47]

Bảng số liệu 3.9 cho thấy, trong giai đoạn 2014-2018, kết quả giải ngân vốn đầu tư từ NS tỉnh đạt khá cao, tỷ lệ giải ngân so với kế hoạch vốn có xu hướng tăng, năm sau cao hơn năm trước. Qua bảng số liệu 3.9 cho thấy vốn đầu tư XDCB thuộc NS tỉnh Thái Nguyên trong 5 năm 2014 - 2018 đã được KBNN giải ngân đạt quy mô 5320 tỷ đồng trên tổng kế hoạch vốn được giao là 5962 tỷ đồng, tương ứng 94,2%. Tỷ lệ giải ngân tăng qua các năm và chiếm tỷ lệ khá cao, trong đó năm 2017 đạt 94,4%, năm 2018 đạt 94,8%.

Có được kết quả cao như trên là do tỉnh Thái Nguyên đã triển khai thực hiện khá nghiêm túc các quy định của Chính phủ về tăng cường quản lý vốn đầu tư XDCB từ NSNN, trong đó, cụ thể và mới nhất là Chỉ thị số 1792/CT-TTg, ngày 15 tháng 10 năm 2011, Chỉ thị số 27/CT-TTg ngày 10 tháng 10 năm 2012 và Chỉ thị số 14/CT-TTg, ngày 28 tháng 6 năm 2013 về những giải pháp chủ yếu khắc phục tình trạng nợ đọng XDCB. Vốn đầu tư từ NS tỉnh đã được phân bổ theo hướng tập trung hơn, ưu tiên cho việc xử lý nợ đọng và bố trí thỏa đáng để sớm hoàn thành các công trình dở dang, hạn chế khởi công dự án mới, chỉ bố trí một phần vốn nhỏ để mở mới một số dự án thật sự bức xúc. Đạt được kết quả như trên là do lãnh đạo tỉnh đã đưa ra những quyết định quản lý phù hợp với tình hình địa phương, phân bổ vốn đầu tư từ NS hợp lý, góp phần xử lý nợ đọng và hoàn thành được các công trình dang dở. Do đó, tỉnh Thái Nguyên đã cơ bản khắc phục được tình trạng nợ đọng XDCB, đạt được tỷ lệ giải ngân khá cao trong 5 năm 2014- 2018.

3.2.2.3. Thực trạng kiểm soát chi ngân sách qua Kho bạc nhà nước

KBNN kiểm tra, kiểm soát chi NSNN theo nguyên tắc: Mọi khoản chi phải có trong dự toán NSNN được giao đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do

cấp có thẩm quyền quy định và đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng ngân sách hoặc người được ủy quyền quyết định chi; Việc thanh toán các khoản chi NSNN qua KBNN phải được thực hiện trực tiếp từ KBNN cho người hưởng lương, trợ cấp xã hội và người cung cấp hàng hóa dịch vụ (trường hợp chưa thực hiện được việc thanh toán trực tiếp, KBNN thực hiện thanh toán qua đơn vị sử dụng NSNN); Trong quá trình kiểm soát, thanh toán, quyết toán chi các khoản chi sai phải thu hồi giảm chi hoặc nộp ngân sách. KBNN Thái Nguyên kiểm soát các hồ sơ, chứng từ chi và thực hiện thanh toán kịp thời các khoản chi ngân sách đủ điều kiện thanh toán; Tham gia với cơ quan tài chính, cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền trong việc kiểm tra tình hình sử dụng ngân sách.

Trong công tác kiểm soát, thanh toán các khoản chi NSNN trên địa bàn tỉnh, KBNN Thái Nguyên đã thực hiện chi khi có đầy đủ điều kiện: Các khoản chi đã có trong dự toán chi NSNN được giao; Đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định; Đã được thủ trưởng đơn vị sử dụng NS hoặc người được ủy quyền quyết định chi; Có đầy đủ hồ sơ, chứng từ thanh toán. Hệ thống KBNN đã từ chối một số món chi tiền không đảm bảo theo quy định.

Bảng 3.10. Tình hình từ chối thanh toán của Kho bạc Nhà nước tỉnh Thái Nguyên (2014-2018)

ĐVT:Triệu đồng

Năm	2014	2015	2016	2017	2018
Số món từ chối	112	114	116	122	105
Số tiền từ chối (đồng)	6.495	7.846	8.970	11.063	9.138

Nguồn: [26], [27], [28], [29], [30]

Bảng 3.10 cho thấy, trong giai đoạn 2014 - 2018, KBNN đã từ chối thanh toán 569 món với tổng số tiền 43.512 triệu đồng. Những khoản chi bị từ chối chủ yếu là do: Sai mục lục NS, sai dự toán, sai định mức chi, và thiếu thủ tục, hồ sơ theo quy định.

3.2.3. Thực trạng quyết toán chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018

3.2.3.1. Quản lý quyết toán chi ngân sách thường xuyên giai đoạn 2014 - 2018

Quản lý quyết toán chi ngân sách thường xuyên bao gồm hai quá trình, đó là:

Tổ chức lập báo cáo quyết toán và phê duyệt quyết toán chi thường xuyên.

Công tác quyết toán NSNN ở các cấp trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên đã được đẩy mạnh, các khoản chi ngân sách đều được phản ánh vào ngân sách thông qua KBNN. Báo cáo tổng quyết toán ngân sách tỉnh Thái Nguyên hàng năm được HĐND tỉnh thông qua, đảm bảo thời gian và chất lượng theo quy định của Luật ngân sách. Tuy nhiên, thông qua quyết toán ngân sách cho thấy một vấn đề bất cập xảy ra là số thực chi ngân sách hàng năm luôn có độ chênh so với dự toán đầu năm, sự liên kết giữa quá trình lập dự toán với kết quả thực hiện ngân sách chưa cao, cũng như trong quá trình quản lý chưa đề cao vai trò giám sát của HĐND trong quá trình thẩm tra, đánh giá báo cáo, chất vấn, yêu cầu giải trình và xem xét, kiểm tra thực tế tình hình thực hiện các khoản CTX có đúng theo Nghị quyết của HĐND tỉnh hay không....

Qua bảng 3.11 cho thấy hầu hết các khoản chi ở các lĩnh vực thực hiện đều tăng so với dự toán. Điều này nhìn chung cho thấy công tác dự báo chi là chưa chính xác. Hầu như hàng năm không chỉ số chi mà số thu cũng tăng so với dự kiến, thu ngân sách giai đoạn 2014 - 2018 tăng bình quân so với dự kiến đạt trên 130%, làm cho số chi cũng được phát sinh tăng. Qua đó, cho thấy tính liên kết giữa lập kế hoạch, lập ngân sách và kết quả quản lý chi NSNN cấp tỉnh ở tỉnh Thái Nguyên chưa cao.

Bảng 3.11. So sánh tình hình thực hiện chi thường xuyên so với dự toán được giao đầu năm

(Đơn vị: %)

Ngành, lĩnh vực chi	2014	2015	2016	2017	2018
Chi sự nghiệp khoa học, công nghệ	89	96,7	103,5	110,6	102,8
Chi sự nghiệp giáo dục, đào tạo	101,7	101,8	100,4	101	100.6
Chi sự nghiệp y tế	105	136,2	120	115,9	120,8
Quản lý hành chính	109,7	117,9	119,6	117,6	118,9
Chi bảo đảm xã hội	127,9	131,4	127	128,1	134,3
Chi sự nghiệp kinh tế	116,2	125,7	117,3	107,7	104,9
Chi sự nghiệp môi trường	142,6	143,7	150,9	139,4	100,9
Chi khác của ngân sách	123,7	118,7	135,8	272,7	250,8

Nguồn: [26], [27], [28], [29], [30]

Ở một số lĩnh vực cụ thể, số tăng chi so với dự toán còn do một số nguyên nhân khách quan và chủ quan từ nội tại ngành đó. Cụ thể:

Chi sự nghiệp giáo dục – đào tạo, số chi tăng các cấp ngân sách do bổ sung nguồn cải cách tiền lương, do bổ sung kinh phí thực hiện chế độ phụ cấp cho nhà giáo theo Nghị định 116/2010/ NĐ-CP, thực hiện chế độ phụ cấp ưu đãi cho các cơ sở giáo dục thuộc địa bàn khó khăn, tăng biên chế, tăng chế độ cho giáo viên mầm non ngoài biên chế, thực hiện chuyển đổi các trường bán công sang công lập, bổ sung nguồn đào tạo cán bộ cơ sở, cán bộ Hợp tác xã, kinh phí thu hút nhân tài của UBND tỉnh.

Sự nghiệp y tế, số tăng chi chủ yếu do NS trung ương bổ sung để thực hiện mức đóng bảo hiểm y tế cho trẻ em dưới 6 tuổi, bổ sung kinh phí cấp thẻ bảo hiểm y tế cho các đối tượng, bổ sung kinh phí trực, phẫu thuất, thủ thuật, bổ sung kinh phí phụ cấp đặc thù ngành y tế, bổ sung kinh phí phụ cấp thu hút cán bộ y tế công tác tại vùng có điều kiện đặc biệt khó khăn.

Chi sự nghiệp khoa học - công nghệ, đây là ngành có tỷ trọng tăng thấp nhất, tăng so với dự toán do sử dụng nguồn kinh phí năm trước chuyển sang.

Chi sự nghiệp kinh tế tăng so với dự toán do Trung ương bổ sung kinh phí thực hiện các nhiệm vụ, dự án phát sinh tăng thêm như kinh phí cấp bù thủy lợi phí, kinh phí khắc phục hậu quả hạn hán, kinh phí đo đạc lập hồ sơ địa chính, kiểm kê đất đai, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, kinh phí sửa chữa khắc phục hậu quả mưa lũ, kinh phí kiểm kê rừng, kinh phí phòng chống cháy rừng và kinh phí từ nguồn vượt thu ngân sách.

Chi quản lý hành chính, hàng năm do bổ sung thêm kinh phí thực hiện chế độ đối với cán bộ, công chức công tác ở vùng đặc biệt khó khăn theo Nghị định 116/2010/NĐ-CP, kinh phí cán bộ không chuyên trách theo Nghị định 29/2013-NĐ-CP, bổ sung nguồn tăng lương cho các đơn vị dự toán thuộc các cấp, thực hiện các chế độ, chính sách do TW ban hành; ngoài ra bổ sung thực hiện các nhiệm vụ đột xuất khác như hội nghị, sơ tổng kết, lễ kỷ niệm, đại hội Đảng các cấp, đoàn ra đoàn vào, hỗ trợ các ban, hội, bổ sung tăng biên chế, mua sắm, sửa chữa tài sản thiết bị làm việc, thực hiện các nhiệm vụ đột xuất khác…

Chi khác ngân sách: do hàng năm các cấp ngân sách bố trí cấp lại từ các nguồn thu xử phạt trên các lĩnh vực: Phạt tịch thu hàng lậu, hàng giả, hàng cấm xung quỹ nhà nước; hỗ trợ các cơ quan pháp luật (Viện kiểm sát nhân dân, Tòa

án nhân dân) và một số nhiệm vụ phát sinh đột xuất được bố trí chi từ nguồn dự phòng ngân sách.

Về cơ bản, trong giai đoạn 2014 - 2018, tỉnh Thái Nguyên đã tuân thủ các quy định của Chính phủ về trình tự, thủ tục thực hiện quyết toán CTX. Báo cáo quyết toán hằng năm đã phản ánh đầy đủ, rõ ràng các hoạt động CTX và được lập từ cơ sở đến các cơ quan quản lý tài chính cấp tỉnh, đảm bảo nguyên tắc cân đối thu – chi NSĐP và theo niên độ NS.

Tuy nhiên, việc kiểm tra tình hình sử dụng kinh phí của các đơn vị, địa phương chưa được thực hiện thường xuyên, thường dồn vào thời điểm quyết toán nên gây quá tải thời điểm, chất lượng kiểm tra vì thế chưa cao. Quá trình quyết toán chú trọng nội dung thẩm định quyết toán theo hồ sơ, chưa gắn với hiệu quả sử dụng NSĐP. Nội dung quyết toán mới chỉ dừng lại ở việc xác định số liệu chi trong năm mà chưa phân tích, đánh giá hiệu quả sử dụng NS, chưa có sự liên kết giữa khâu lập kế hoạch, lập ngân sách với kết quả quản lý. Chính vì vậy, công tác quyết toán chưa có tác dụng phát hiện các bất hợp lý trong quản lý tài chính ở các đơn vị để kịp thời đề xuất giải pháp khắc phục.

Việc phân cấp cho Sở Tài chính quản lý trên 200 đơn vị dự toán khối tỉnh khiến đơn vị này quá tải nên quá trình xét duyệt, thẩm tra, quyết toán cuối năm không đảm bảo về mặt thời gian, đồng thời chưa ràng buộc trách nhiệm của giám đốc các sở, ngành trong lĩnh vực sử dụng NS của đơn vị mình phụ trách.

Thời gian chỉnh lý quyết toán kéo dài và chưa có quy định cụ thể về các nội dung được điều chỉnh trong quá trình chỉnh lý quyết toán. Đặc biệt chưa có quy định rõ về việc phải điều chỉnh các sai sót và các sai phạm phát hiện trong quá trình quyết toán, thanh tra, kiểm tra theo từng trường hợp cụ thể khiến cán bộ tài chính ở các đơn vị không có cơ sở điều chỉnh hợp lý.

3.2.3.2. Quyết toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản

Việc quyết toán vốn đầu tư hàng năm và quyết toán vốn đầu tư khi dự án hoàn thành thực hiện theo hướng dẫn của Bộ Tài chính về chế độ quyết toán vốn đầu tư. UBND tỉnh, Sở Tài chính, KBNN định kỳ hoặc đột xuất kiểm tra các chủ đầu tư, nhà thầu tham gia dự án về tình hình sử dụng vốn tạm ứng, vốn thanh toán

khối lượng hoàn thành và việc chấp hành chính sách, chế độ tài chính đầu tư phát triển của Nhà nước. UBND tỉnh Thái Nguyên đã chỉ đạo quyết liệt trong xử lý các dự án, nhà thầu chưa thanh toán khối lượng hoàn thành, bên cạnh đó chỉ đạo các đơn vị chủ đầu tư đôn đốc nhà thầu đẩy nhanh tiến độ thi công, nghiệm thu và lập hồ sơ thanh toán.

Trong quá trình quyết toán vốn đầu tư XDCB các cơ quan trên thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình để quản lý việc sử dụng nguồn vốn có hiệu quả. Qua kiểm tra, nếu phát hiện vốn đầu tư của gói thầu nào không thể tiếp tục triển khai thi công được đã ra quyết định thu hồi, hoàn vốn đầu tư cho NSNN cho thấy vai trò và năng lực của người lãnh đạo trong quá trình quản lý vốn đầu tư XDCB khi đưa ra các quyết định quản lý hợp lý. Nhờ đó, quá trình quyết toán vốn đầu tư XDCB đã được thúc đẩy nhanh hơn.

Công tác quyết toán vốn đầu tư XDCB tuy đã có nhiều tiến bộ, nhưng một số chủ đầu tư chưa nhận thức được trách nhiệm về công tác quyết toán dự án hoàn thành, chất lượng báo cáo quyết toán thấp, phải chỉnh sửa nhiều lần; nhiều công trình hoàn thành đưa vào sử dụng nhiều năm mới lập hồ sơ quyết toán hoặc chưa thực hiện quyết toán vốn đầu tư theo quy định. Công tác quản lý quyết toán chưa được quan tâm đúng mức dẫn đến công tác quyết toán vốn đầu tư các dự án hoàn thành sử dụng vốn nhà nước của các cấp, các ngành tỉnh còn chậm, ảnh hưởng đến việc quản lý vốn đầu tư, gây nợ đọng kéo dài. Qua đó, có thể nhận thấy quan điểm của lãnh đạo tỉnh về vai trò và tầm quan trọng của công tác quyết toán vốn đầu tư các dự án sử dụng vốn nhà nước sẽ ảnh hưởng không nhỏ đến kết quả thực hiện công tác quyết toán.

Thông qua công tác quyết toán vốn đầu tư giai đoạn 2014 - 2018 tại tỉnh Thái Nguyên cho thấy:

- Một số chủ đầu tư chưa chỉ đạo kịp thời, quyết liệt đối với Ban Quản lý dự án và các nhà thầu để đẩy nhanh tiến độ thi công, giải ngân, hoàn tạm ứng và thanh quyết toán. Công tác quản lý nhà thầu trong quá trình thi công chưa chặt chẽ, bố trí nhân lực, thiết bị, tài chính không đúng với hồ sơ dự thầu và hợp đồng đã ký kết.

- Chế độ, chính sách tiền lương của Nhà nước có biến động dẫn đến phải điều chỉnh, bổ sung hồ sơ nhiều. Giá cả vật tư, nguyên vật liệu trượt giá nhanh, trong khi đó vốn đầu tư không đáp ứng tiến độ thanh toán gây khó khăn cho việc đẩy nhanh tiến độ thi công, nhất là các công trình trọng điểm.

3.2.4. Công tác thanh tra, kiểm toán và kiểm tra chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên

3.2.4.1. Thực trạng thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm trong chi thường xuyên ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên

Hằng năm, các cơ quan Thanh tra nhà nước cấp tỉnh, Thanh tra Sở Tài chính, thanh tra các sở, ngành đều xây dựng kế hoạch thanh tra lĩnh vực quản lý và sử dụng NS, trong đó có thanh tra tình hình CTX.

Số liệu bảng 3.12 cho thấy, từ năm 2014 đến 2018, các cơ quan thanh tra đã triển khai, hoàn thành 860 cuộc thanh tra hành chính, phát hiện sai phạm 143.283 triệu đồng trong đó kiến nghị thu hồi nộp NSNN 49.972 triệu đồng và kiến nghị xử lý khác 91.260 triệu đồng.

Bảng 3.12. Kết quả thanh tra chi thường xuyên ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên

ĐVT: Triệu đồng

Nội dung	2014	2015	2016	2017	2018
Số cuộc Thanh tra (cuộc)	159	165	176	168	192
Tổng số sai phạm (triệu đồng)	26.756	27.474	27.895	25.790	35.368
Kiến nghị thu hồi nộp NS (triệu đồng)	8.586	9.325	9.495	12.447	10.119
Kiến nghị xử lý khác (triệu đồng)	16.768	17.500	18.400	13.343	25.249

Nguồn: [26], [27], [28], [29], [30]

Hoạt động thanh tra giai đoạn 2014 – 2018 thực hiện có trọng tâm, trọng điểm, sát yêu cầu quản lý của các cấp lãnh đạo và chỉ đạo của Thanh tra Chính phủ. Qua công tác thanh tra đã kịp thời phát hiện nhiều tồn tại, hạn chế, yếu kém trong quản lý CTX ở từng lĩnh vực và đã kiến nghị xử lý đối với nhiều tập thể và cá nhân có hành vi sai phạm, kiến nghị các cấp, các ngành có liên quan khắc phục các hạn chế, yếu kém và chấn chỉnh, sửa đổi bổ sung một số cơ chế, chính sách cho phù hợp với thực tiễn địa phương.

3.2.4.2. Thực trạng kiểm toán, thanh tra, xử lý vi phạm trong chi đầu tư ngân

sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên

Lĩnh vực kiểm toán và thanh tra chi đầu tư XDCB luôn được UBND tỉnh quan tâm trong thời gian qua. Để thực hiện việc kiểm tra và thanh tra trong chi đầu tư phát triển, UBND tỉnh đã ban hành các văn bản hướng dẫn nhằm khuyến khích các chủ đầu tư thực hiện theo đúng chế độ, chính sách của Nhà nước. Tính đến năm 2014, KBNN Thái Nguyên đã áp dụng 20 chương trình phần mềm ứng dụng công nghệ thông tin vào tất cả các mảng hoạt động nghiệp vụ. Nghiệp vụ kiểm soát chi đang sử dụng các ứng dụng như TABMIS, thanh toán vốn đầu tư, vốn chương trình mục tiêu, quan lý yêu cầu. Ứng dụng thanh toán vốn đầu tư đang được nâng cấp, hoàn thiện thành chương trình đầu tư Kho bạc theo mô hình tập trung được giao diện với chương trình TABMIS sẽ góp phần hoàn thiện chất lượng kiểm soát vốn đầu tư cũng như hệ thống các báo cáo liên quan đến vốn ĐTXDCB. KBNN Thái Nguyên đã phối hợp với các sở, ngành và chủ đầu tư thực hiện đồng bộ nhiều giải pháp để tháo gỡ các vướng mặc phát sinh trong quá trình kiểm soát thanh toán góp phần thúc đẩy giải ngân vốn đầu tư. Thái Nguyên kiểm soát thanh toán vốn kế hoạch hàng năm đảm bảo đúng chế độ, quy trình nghiệp vụ và thời gian quy định, đảm bảo đúng nguồn vốn đã được ghi trong kế hoạch năm.

Hằng năm, KTNN khu vực X đã tiến hành kiểm toán NS, tiền và tài sản nhà nước, đặc biệt trong lĩnh vực chi đầu tư XDCB, phát hiện nhiều dự án chi không đúng chế độ, chính sách với giá trị sai phạm có xu hướng tăng trong các năm gần đây, kiến nghị thu hồi nộp NSNN số tiền khá lớn (bảng 3.13).

Bảng 3.13. Tình hình kiểm toán chi đầu tư xây dựng cơ bản tỉnh Thái Nguyên 2014- 2018

ĐVT: Tỷ đồng

Năm	2014	2015	2016	2017	2018
Số dự án kiểm toán	34	36	38	39	37
Giá trị kiến nghị thu hồi (tỷ đồng)	7.479.4	7.576,7	8.732,9	7.891,7	8.598,6

Nguồn: [3], [4], [5], [6], [7]

Công tác kiểm soát thanh toán vốn đầu tư và vốn sự nghiệp có tính chất đầu tư và xây dựng trong nước thời gian qua được thực hiện theo luật NSNN, thông tư số 86/2011/TT-BTC ngày 17/6/2011, cụ thể như sau:

Trên cơ sở hồ sơ đề nghị thanh toán của chủ đầu tư, Kho bạc nhà nước căn cứ vào các điều khoản thanh toán được quy định trong hợp đồng (số lần thanh toán, giai đoạn thanh toán, thời điểm thanh toán và các điều kiện thanh toán) và giá trị từng lần thanh toán để thanh toán cho chủ đầu tư. Chủ đầu tư tự chịu trách nhiệm về tính chính xác, hợp pháp của khối lượng thực hiện, định mức, đơn giá, dự toán các loại công việc, chất lượng công trình; Kho bạc nhà nước không chịu trách nhiệm về các vấn đề này. Kho bạc nhà nước căn cứ vào hồ sơ thanh toán và thực hiện thanh toán theo hợp đồng.

Kho bạc nhà nước thực hiện kiểm soát thanh toán theo nguyên tắc "thanh toán trước, kiểm soát sau" cho từng lần thanh toán và "kiểm soát trước, thanh toán sau" đối với lần thanh toán cuối cùng của hợp đồng. Căn cứ vào nguyên tắc này, Kho bạc nhà nước hướng dẫn cụ thể phương thức kiểm soát thanh toán trong hệ thống Kho bạc nhà nước, đảm bảo tạo điều kiện thuận lợi cho chủ đầu tư, nhà thầu và đúng quy định của Nhà nước.

Số vốn thanh toán cho từng công việc, hạng mục công trình, công trình không được vượt dự toán được duyệt hoặc giá gói thầu; tổng số vốn thanh toán cho dự án không được vượt tổng mức đầu tư đã được phê duyệt. Số vốn thanh toán cho dự án trong năm (bao gồm cả thanh toán tạm ứng và thanh toán khối lượng hoàn thành) không được vượt kế hoạch vốn cả năm đã bố trí cho dự án. Riêng đối với dự án ODA việc thanh toán tạm ứng và thanh toán khối lượng hoàn thành, không bị hạn chế bởi kế hoạch tài chính hàng năm của dự án nhưng không vượt quá kế hoạch tài chính chung của toàn dự án.

Tuy nhiên, một điều thực tế dễ nhận thấy rằng, dự toán XDCB phức tạp hơn nhiều so với dự toán chi phí của một đơn vị sự nghiệp. Để có một dự toán XDCB phải đi từ khâu khảo sát thiết kế, ráp định mức, đơn giá, đặc biệt có những dự án phải xây dựng định mức riêng huy động nhiều ngành tham gia. Song chịu trách nhiệm đến đâu, như thế nào lại chưa có quy định cụ thể. Và trên thực tế hiện nay chất lượng thiết kế - dự toán chưa cao, có nhiều dự án thiết kế kỹ thuật và tổng dự toán đã được phê duyệt nhưng khi triển khai thi công lại phải bổ sung thiết kế; một số công trình do chất lượng khảo sát kém dẫn đến không đảm bảo chất lượng phải

tiến hành xử lý rất tốn kém. Nhiều dự án, nhiều công trình lập dự toán không chính xác do áp sai định mức, đơn giá hoặc bóc tiên lượng, dự toán sai. Cũng tương tự như thế đối với cơ quan Nhà nước được giao thẩm quyền phê duyệt các thủ tục đầu tư như thẩm định dự án, thẩm định thiết kế kỹ thuật và tổng dự toán, thẩm định quyết toán vốn đầu tư để trình các cấp có thẩm quyền phê duyệt. Thực tế cho thấy nhiều dự án thời gian thẩm định chậm hơn nhiều so với quy định, thẩm định chưa chính xác: thẩm định rồi, duyệt rồi nhưng vẫn bổ sung sửa đổi, bổ sung xong thẩm định vẫn đúng và vẫn phê duyệt; thậm chí dự toán chi tiết đã được thẩm định và phê duyệt song qua thanh tra tài chính hoặc kiểm soát thanh toán vốn đầu tư của KBNN vẫn phát hiện sai sót và phải giảm trừ. Về phía chủ đầu tư, có những dự án triển khai trước, ký hợp đồng sau; bên B thay đổi chủng loại vật tư dùng cho công trình nhưng bên A vẫn ký phiếu giá đề nghị thanh toán theo dự toán được duyệt; cá biệt vẫn có trường hợp A - B tiến hành nghiệm thu trước khi có khối lượng hoàn thành. Với thực tế đó nếu KBNN chỉ căn cứ trên cơ sở dự toán được duyệt để thanh toán, không tiến hành kiểm tra, sẽ gây thất thoát vốn NSNN. Đành rằng chủ đầu tư là người chịu trách nhiệm chính về việc sử dụng vốn ngân sách, cơ quan duyệt dự toán nếu duyệt sai, gây lãng phí cũng phải chịu trách nhiệm, nhưng chịu trách nhiệm về mặt vật chất như thế nào chưa được quy định cụ thể, hơn nữa thời gian qua các vi phạm này chỉ thấy kiểm điểm trách nhiệm, chưa thấy xử phạt. Điều đó dẫn đến tình trạng làm thất thoát vốn, gây lãng phí của cải xã hội là một hiện tượng phổ biến trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên. Qua thực tế như vậy, cho thấy, quá trình kiểm soát thanh toán vốn đầu tư qua KBNN không thể tách rời việc kiểm tra dự toán. Vấn đề quan trọng là phạm vi, mức độ kiểm tra của KBNN đến đâu để đưa vào cơ chế và quy trình cho phù hợp, tránh sự trùng lặp hoặc bỏ sót, tránh sự ỷ lại của các cơ quan có thẩm quyền duyệt thiết kế kỹ thuật và dự toán, cũng như chủ đầu tư vào cơ quan KBNN. Hiện tại cán bộ thanh toán phải kiểm tra kỹ về chế độ, tính pháp lý, khối lượng, đơn giá, định mức kỹ thuật, bù trừ chênh lệch vật liệu và cả phép tính số học; vừa kiểm tra vừa so sánh giữa dự toán, thiết kế, khối lượng đề nghị thanh toán với thực tế hiện trường. Như vậy, đòi hỏi cán bộ thanh toán vừa phải có chuyên môn về nghiệp vụ kho bạc, vừa phải có hiểu biết đúng mức về XDCB để việc kiểm tra được

chính xác, kịp thời; mặt khác, họ phải có phẩm chất đạo đức tốt để việc kiểm tra được trung thực, kết quả là không gây phiền hà cho chủ đầu tư và cũng không gây thất thoát, lãng phí vốn ngân sách. Tuy nhiên trên thực tế, chất lượng của cán bộ kho bạc nói chung và cán bộ thanh toán nói riêng chưa đáp ứng được yêu cầu. Do vậy, vẫn cần sự hỗ trợ của cán bộ kiểm tra có chuyên môn về kỹ thuật XDCB. Tuy nhiên, nhìn vào quy trình kiểm soát chúng ta thấy người chịu trách nhiệm về kết quả kiểm tra lại là cán bộ thanh toán, bản thân cán bộ thanh toán khi nhận hồ sơ cũng phải tiến hành kiểm tra để trả lời cho chủ đầu tư. Như vậy, ngay trong khâu kiểm soát này đang có sự trùng lặp.

KTNN đã lựa chọn mẫu 8 dự án đối trừ tiền sử dụng đất để kiểm tra, kiểm toán, qua đó phát hiện nhiều bất cập trong công tác thẩm định, phê duyệt chi phí đầu tư xây dựng. Cụ thể, phê duyệt sai chi phí đầu tư xây dựng hạ tầng đối trừ tiền sử dụng đất 7/8 dự án số tiền gần 18 tỉ đồng.

Trong năm 2018, UBND tỉnh Thái Nguyên chưa giải quyết dứt điểm đối với các trường hợp ưu đãi vượt khung, chưa ban hành các văn bản bãi bỏ ưu đãi không đúng quy định. Số tiền ưu đãi, hỗ trợ sai quy định là hơn 27 tỉ đồng. Công tác thu hồi sau thanh tra cũng chưa được thực hiện với số tiền hơn 62 tỉ đồng.

Từ kết quả kiểm toán nêu trên, KTNN kiến nghị UBND tỉnh Thái Nguyên chỉ đạo Sở Tài chính, các đơn vị được kiểm toán xử lý tài chính số tiền hơn 143,5 tỉ đồng.

Theo cơ quan kiểm toán, tổng số vốn đầu tư trong kế hoạch năm 2017 thuộc ngân sách tỉnh Thái Nguyên là hơn 4.222 tỉ đồng. Năm 2018, trên địa bàn tỉnh có 81 dự án được thẩm định và duyệt chủ trương đầu tư. KTNN phát hiện quyết định phê duyệt một số dự án đầu tư không ghi rõ nguồn vốn, không rõ thời gian thực hiện dự án, dẫn đến khó chủ động trong thực hiện, kiểm soát.

Theo báo cáo của UBND tỉnh Thái Nguyên, năm 2018 thực hiện 1.152 gói thầu với tổng giá trị gói thầu hơn 1.299 tỉ đồng, tổng giá trị trúng thầu là hơn 1.242 tỉ đồng. Tuy nhiên, cơ quan kiểm toán chỉ rõ việc lựa chọn nhà thầu chưa tuân thủ Luật Đấu thầu như Dự án đường nối QL3 mới đến Khu công nghiệp Yên Bình. Gói thầu xây lắp giai đoạn 1 của dự án này sử dụng vốn ngân sách có giá trị hơn 60 tỉ đồng được chỉ định thầu sai quy định. Trong giai đoạn 2014 - 2018, đã thanh tra

112 đơn vị, qua đó đã phát hiện nhiều đơn vị sai phạm, đã kiến nghị thu hồi NSNN số tiền là 18.603 triệu đồng.

3.3. Đánh giá chung quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018

3.3.1. Kết quả đạt được

Thứ nhất, các định mức, chế độ, chính sách chi NSNN đã phù hợp hơn với nhu cầu, đặc điểm của địa phương

Tỉnh Thái Nguyên đã xây dựng được hệ thống định mức phân bổ NS khá cụ thể, rõ ràng, dễ thực hiện, dễ kiểm tra, phản ánh nhu cầu thực tiễn và phù hợp với nhu cầu của địa phương. Tỉnh đã ban hành nhiều chính sách, định mức chi đặc thù bên cạnh định mức phân bổ CTX làm cơ sở để phân bổ dự toán NS cho các đơn vị, các cấp trên địa bàn tỉnh, trong giai đoạn 2014-2018.

Định mức phân bổ NS CTX giai đoạn 2014-2018 của tỉnh đã cơ bản phù hợp với tình hình thực tế về nguồn thu NS, gắn bó hơn với kế hoạch phát triển KT-XH, an ninh, quốc phòng của tỉnh, phù hợp với khả năng cân đối từ NSTW. Theo số liệu điều tra của nghiên cứu sinh, có hơn ½ trong số 485 cán bộ ở các cơ quan quản lý NSNN của tỉnh tham gia điều tra nhận định rằng, về cơ bản định mức chi NSĐP của tỉnh Thái Nguyên là hợp lý, chỉ có lĩnh vực đầu tư XDCB là các định mức chưa hợp lý.

Bảng 3.14. Đánh giá của cán bộ trong các cơ quan quản lý ngân sách địa phương ở tỉnh Thái Nguyên

STT	Danh mục	Hợp lý		Chưa hợp lý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Định mức chi thýờng xuyên	198	74,7	67	25,3
2	Định mức chi ðầu tý XDCB	126	47,5	139	52,5
3	Chế ðộ sử dụng tài sản công	148	55,8	117	44,2
4	Định mức chi khác	136	51,3	129	48,7

Nguồn: Phụ lục

Đã xác lập được thứ tự ưu tiên trong phân bổ chi NSNN. Tỉnh đã xây dựng Chương trình đầu tư công giai đoạn 2011 – 2015 và Nghị quyết số ohttps://thuvienphapluat.vn/van-ban/tai-chinh-nha-nuoc/nghi-quyet-84-2015-

nq-hdnd-dinh-muc-phan-bo-du-an-du-kien-khoi-cong-thai-nguyen-353729.aspx ngày 26/8/2015 của Hội đồng nhân dân tỉnh về quy định nguyên tắc, tiêu chí, định mức phân bổ và danh mục dự án dự kiến khởi công mới thuộc vốn đầu tư phát triển nguồn ngân sách nhà nước giai đoạn 2016-2020 tỉnh Thái Nguyên. Việc xây dựng chương trình đầu tư công đã tạo ra một khung khổ chi NSNN cứng, giúp chính quyền tỉnh Thái Nguyên kiểm soát tốt việc phân phối và sử dụng nguồn vốn trung hạn.

Trong giai đoạn 2014- 2018, tỉnh Thái Nguyên đã nỗ lực chi tiết kiệm ðể tăng vốn ĐTPT. Trong giai ðoạn này, mặc dù nguồn thu NS tỉnh tăng không ðáng kể, nhýng UBND vẫn duy trì tỷ trọng chi ĐTPT trong tổng chi NSĐP ở mức cao nhất có thể. Trong cơ cấu chi đầu tư, các khoản cấp phát đầu tư XDCB cho các công trình phi sản xuất, công trình kinh doanh không hiệu quả được loại bỏ dần. Tỉnh ưu tiên kinh phí thực hiện nhiệm vụ xây dựng cơ sở hạ tầng, tập trung đầu tư những dự án, công trình trọng điểm của địa phương, ưu tiên tăng vốn đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng ở các huyện miền núi, vùng sâu vùng xa.

Một số công trình, dự án trọng điểm được triển khai tích cực nhờ chỉ đạo quyết liệt của UBND tỉnh như dự án nâng cấp hạ tầng kỹ thuật đô thị, dự án đầu tư xây dựng khu du lịch Hồ Núi Cốc... Các tuyến đường quốc lộ, tỉnh lộ, hệ thống cầu đường đều được nâng cấp, đầu tư xây dựng, từng bước hoàn thiện hệ thống hạ tầng cơ sở như: dự án đường Bắc Sơn kéo dài, quốc lộ 3 mới đoạn Hà Nội - Thái Nguyên, hệ thống cầu cống tại các huyện, xã. Giao thông nông thôn được cải thiện, đặc biệt là các tuyến vào các vùng sâu, vùng xa.

Tỉnh Thái Nguyên đã tích cực thực hiện chủ trương xã hội hóa giáo dục, phát huy trách nhiệm của tất cả các tầng lớp dân cư trong phát triển giáo dục, mở rộng các nguồn đầu tư, khai thác các tiềm năng về nhân tài vật lực trong xã hội để phát triển sự nghiệp giáo dục. Chủ trương này xét trên một góc độ nhất định đã góp phần giảm áp lực chi NSNN cho sự nghiệp giáo dục - đào tạo, tạo điều kiện để tỉnh có vốn thực hiện những chương trình trọng điểm của ngành giáo dục như: Xóa mù chữ, phổ cập tiểu học, mở rộng giáo dục miền núi..., tăng quy mô chi về đào tạo và huấn luyện cán bộ ngành giáo dục, cải cách chính sách lương bổng....

Các khoản chi giáo dục và y tế được phân bổ công bằng hơn giữa các huyện. Chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo đảm bảo thực hiện các yêu cầu về chi trả lương, phụ cấp giáo viên, chi thực hiện một số mục tiêu như phổ cập giáo dục đảm bảo tiêu

chí biên chế sự nghiệp giáo dục, chi nâng cao chất lượng giáo dục như thay sách giáo khoa và thiết bị dạy học....

Chủ trương tăng quyền tự chủ cùng với sự tăng trưởng về quy mô và tỷ trọng chi sự nghiệp giáo dục - đào tạo trong thời gian qua đã góp phần đem lại một số thành tựu nhất định trong hệ thống giáo dục đào tạo của tỉnh, cụ thể là: Tăng tỷ lệ trẻ em đến trường; Chất lượng giáo dục đào tạo, đặc biệt là các trường phổ thông được cải thiện; Đời sống của giáo viên được quan tâm hơn qua các bước cải cách chế độ tiền lương; Tỉnh đã thực hiện chính sách đãi ngộ cho giáo viên, cán bộ quản lý giáo dục và hoàn thành chương trình xóa mù chữ theo đúng mục tiêu Nghị quyết Trung ương 2 đề ra đồng thời đang thực hiện triển khai chương trình phổ cập tiểu học trong cả nước.

Các khoản chi NSĐP khác đã góp phần nâng cao mức sống hộ gia đình, mức độ cung cấp dinh dưỡng được cải thiện.

Thứ hai, chất lượng dự toán đã được cải thiện một bước, tiến độ giải ngân vốn đầu tư xây dựng cơ bản đã được điều chỉnh hợp lý hơn

Việc lập dự toán CTX tại tỉnh Thái Nguyên ngoài việc chấp hành Luật NSNN, các quy định của Chính phủ, Bộ Tài chính, của UBND tỉnh và các văn bản hướng dẫn lập dự toán hằng năm, đã bước đầu thích nghi với NS trung hạn, ổn định trong 03 năm, cho phép chuyển nguồn chi qua năm sau.

Tỉnh Thái Nguyên đã chú trọng đúng mức kinh phí dành cho các hoạt động phòng chống các dịch bệnh, an toàn thực phẩm, khám chữa bệnh cho những đối tượng đặc biệt, thực hiện các biện pháp hỗ trợ người nghèo, đồng bào dân tộc miền núi, vùng khó khăn trong dự toán CTX, như: cấp thẻ bảo hiểm y tế... Nhờ đó các hoạt động này đã có thể triển khai đúng kế hoạch và thu được kết quả khả quan.

Vốn đầu tư cho các chương trình trọng điểm của ngành y tế, ngành giáo dục, an ninh, quốc phòng, xây dựng nông thôn mới, đẩy mạnh xúc tiến thương mại, tìm kiếm thị trường đầu ra cho nông sản,… cũng được ưu tiên phân bổ trong dự toán. Đặc biệt, việc cấp vốn triển khai Chương trình xây dựng nông thôn mới ở Thái Nguyên được người dân ủng hộ rất lớn cả vật chất lẫn tinh thần, điển hình là các thành phố huyện: Thái Nguyên, Sông Công, Phú Bình...

Tỉnh đã chú trọng nhiều hơn vào giám sát khâu khảo sát thiết kế, áp định mức, đơn giá thẩm định và chuẩn bị tốt khâu đấu thầu do dự toán XDCB phức tạp, nhờ đó chất lượng lập, thẩm định dự án đã có chuyển biến tích cực, chất lượng hồ sơ dự án được nâng cao, rút ngắn thời gian chuẩn bị đầu tư của dự án. Sự phối hợp giữa các

ngành và các địa phương trong chu trình quản lý dự án đầu tư đã tốt hơn: Bắt đầu phối hợp từ xác lập chủ trương đầu tư, tổ chức lập và thẩm định dự án đến nghiệm thu công trình và thanh, quyết toán.

Bảng 3.15. Tình hình dừng, giãn tiến độ các dự án đầu tư xây dựng cơ bản giai đoạn 2014 - 2018

Nội dung	DA/Giá trị
Tổng số dự án bị dừng, giãn tiến độ/giá trị khối lượng dừng, giãn (triệu đồng)	53/904.700
- Số DA dừng do thiếu vốn/khối lượng vốn thiếu (triệu đồng)	06/184.987
- Số DA dừng, giãn tiến độ theo Chỉ thị 27/CT-TTg/giá trị khối lượng dừng, giãn (triệu đồng)	39/668.907
- Số DA dừng do chủ trương của UBND tỉnh/giá trị khối lượng dừng (triệu đồng)	08/50.806

Nguồn: [58]

Việc tổ chức thực hiện dự toán NS đã có bước biến chuyển tích cực, bám sát dự toán và khả năng cân đối NS, cơ bản đã đáp ứng được nhiệm vụ phát triển KT-XH và an ninh, quốc phòng, bước đầu tạo thế chủ động cho điều hành NS tỉnh và giữ môi trường an toàn, ổn định cho phát triển kinh tế.

Chế độ tạm ứng vốn của chủ đầu tư cho nhà thầu đã được thực hiện nghiêm túc theo Nghị định số 48/2010/NĐ-CP để tạo điều kiện cho nhà thầu triển khai thi công. Trong giai đoạn 2014-2018, vốn đầu tư XDCB NS tỉnh thái Nguyên đã được giải ngân tương đối tốt (bình quân đạt 81% so với kế hoạch). UBND tỉnh đã chỉ đạo rà soát, xác định điểm dừng kỹ thuật hợp lý và đình hoãn, cắt giảm phần khối lượng chưa thực hiện để giảm áp lực bố trí vốn cho các dự án dở dang nhưng chưa thực sự cấp thiết. Trong giai đoạn 2014 - 2018 đã dừng 05 dự án; tạm dừng, giãn tiến độ 21 dự án với số vốn 756.861 triệu đồng để giảm áp lực bố trí vốn đầu tư (tại Thông báo số 310/TB-UBND ngày 31/12/2013 của UBND tỉnh). Đồng thời, kế hoạch đầu tư hằng năm được xây dựng trên cơ sở đảm bảo nguyên tắc ưu tiên tập trung trả nợ vốn XDCB, chỉ mở mới đối với một số nguồn vốn đã cơ bản hoàn thành việc trả nợ và đảm bảo nhu cầu vốn cho các dự án chuyển tiếp theo tiến độ. (Bảng 3.15)

Kết quả giải ngân vốn đầu tư NS tỉnh giai đoạn 2014-2018 đạt khá cao so với những năm trước đây và so với mặt bằng chung của cả nước, tỷ lệ giải ngân so với kế hoạch vốn có xu hướng tăng, năm sau cao hơn năm trước.

Vốn đầu tư tạm ứng cho các nhà thầu đã được quản lý ngày càng tốt hơn; tỷ lệ vốn tạm ứng trong số vốn giải ngân ngày càng giảm. Vốn đầu tư giải ngân được chuyển vào giá trị công trình nhiều hơn, mức độ chiếm dụng vốn NSNN của các nhà thầu ít hơn; một số trường hợp tạm ứng qua nhiều năm nhưng không có khối lượng thanh toán đã bị thu hồi.

Thứ ba, triển khai có hiệu quả các Nghị định về tự chủ, tự chịu trách nhiệm về biên chế và tài chính đối với các cơ quan nhà nước và đơn vị sự nghiệp công lập

Trên cơ sở định mức, biên chế các đơn vị được khoán chi ngân sách hàng năm, các cơ quan quản lý hành chính nhà nước và các đơn vị sự nghiệp công lập xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ, xây dựng các định mức chi tiêu, quy chế quản lý tài sản công theo đúng quy định. Nếu chi không hết các đơn vị tiết kiệm được số tiền đó. Một ưu điểm của cơ chế khoán chi và giao quyền tự chủ là tạo động lực thúc đẩy đơn vị sử dụng NSNN ngoài số được cấp tích cực huy động các nguồn lực khác hoặc sử dụng nguồn được cấp hợp lý hơn để tăng thu nhập.

Thông qua thực hiện hiện cơ chế tự chủ các đơn vị chủ động sử dụng kinh phí, tài sản, nguồn nhân lực có hiệu quả để thực hiện nhiệm vụ; công tác quản lý, sử dụng kinh phí được thực hiện chặt chẽ, công khai, dân chủ, góp phần tăng nguồn thu, tiết kiệm chi để bổ sung nguồn kinh phí hoạt động, trích lập các quỹ, đầu tư trang thiết bị, nâng cao chất lượng dịch vụ công, tăng thu nhập cho người lao động.

Thứ tư, quản lý chi NSNN đã dần đi vào nề nếp theo hướng phân công rõ ràng, minh bạch, đề cao tính tuân thủ pháp luật.

Tỉnh Thái Nguyên đã tích cực triển khai thực hiện Luật NSNN năm 2002, Luật NSNN năm 2015 và các Nghị định hướng dẫn của Chính phủ. Đã hình thành mối quan hệ rõ ràng, cụ thể trong phân công quyền hạn, trách nhiệm giữa các cơ quan quản lý NSNN cấp tỉnh. HĐND tỉnh đã tích lũy được nhiều kinh nghiệm và thành thục hơn trong phê chuẩn dự toán, quyết toán chi NSNN. Việc phê chuẩn quyết toán NS đi đôi với quyền giám sát chặt chẽ quá trình sử dụng NSNN của HĐND tỉnh đã thúc đẩy cơ quan quản lý NSNN cấp tỉnh và các đơn vị thụ hưởng NSNN nghiêm chỉnh chấp hành chế độ, chính sách chi NSNN. HĐND cấp tỉnh đã đảm nhiệm vai trò lớn hơn trong giám sát thực tế, qua đó hạn chế phần nào tình trạng sử dụng NSNN

một cách lãng phí.

UBND cấp tỉnh, với sự tham mưu của Sở Tài chính, Sở KH & ĐT đã chỉ đạo sát sao các bộ phận quản lý NSNN để từng bước nâng cao chất lượng các định mức làm căn cứ xây dựng dự toán NSĐP, đẩy nhanh quá trình phân bổ NS cho các đơn vị và tích cực kiểm tra, giám sát, đôn đốc các đơn vị thực hiện đúng chế độ, chính sách của Nhà nước. Nhờ đó, chu trình NS đã được thực hiện trong thời gian ngắn hơn, UBND tỉnh nắm được thông tin về sử dụng NSNN nhanh hơn, đầy đủ hơn, nhờ đó có thể điều hành NS tốt hơn theo hướng sử dụng NSNN vừa đúng chế độ, chính sách do TW quy định, vừa linh hoạt, phù hợp với địa phương.

Tỉnh Thái Nguyên cũng tiến hành mở rộng quyền tự chủ cho các huyện, đơn vị thụ hưởng NSNN, tạo điều kiện cho các huyện, đơn vị chủ động quyết định và phân bổ nguồn lực theo nhu cầu của đơn vị mình. Đối với chi đầu tư XDCB, Tỉnh đã mở rộng phân cấp các nguồn tự thu cho huyện để có vốn đầu tư, cụ thể là phân cấp nguồn thu xổ số, thu tiền cho thuê mặt đất, mặt nước, tiền thu cấp quyền sử dụng đất, tiền thuế sử dụng đất nông nghiệp, tiền bán nhà thuộc sở hữu nhà nước... cho các huyện. Đối với các lĩnh vực chi khác, tỉnh đã thực hiện phân cấp nhiệm vụ chi, đồng thời áp dụng phương châm phân cấp tối đa nguồn thu để chính quyền huyện đảm bảo được các nhiệm vụ CTX.

Các đơn vị thụ hưởng NS được giao nhiều quyền tự chủ hơn. Việc phân cấp, mở rộng quyền tự chủ cho đơn vị thụ hưởng NS thông qua chính sách khoán kinh phí quản lý hành chính, khuyến khích tìm nguồn thu ngoài NSNN, khuyến khích sử dụng tiết kiệm… đã góp phần khuyến khích đơn vị thụ hưởng NS sử dụng tiết kiệm NSNN, cải thiện thu nhập cho người làm việc trong đơn vị.

Theo số liệu điều tra của nghiên cứu sinh, 65,1% trong số 129 người làm nhiệm vụ quản lý tài chính trong các cơ quan thụ hưởng NSNN tham gia điều tra cho rằng, cách thức phân bổ ngân sách cho đơn vị là hợp lý; chỉ có 34,9% cho rằng còn một số nội dung chưa hợp lý (phụ lục– phiếu số 3).

Thứ năm, kỷ luật chấp hành dự toán được siết chặt hơn, quyết toán NSNN được chỉ đạo quyết liệt để đẩy nhanh hơn

Quá trình tổ chức thực hiện dự toán CTX ở các cấp, đơn vị đã có nhiều bước

biến chuyển tích cực, bám sát tiêu chuẩn dự toán và khả năng cân đối NS, cơ bản đã đáp ứng được nhiệm vụ phát triển KT-XH, an ninh, quốc phòng trên địa bàn tỉnh.

Tỉnh khuyến khích các đơn vị thụ hưởng NS thực hiện chế độ khoán kinh phí quản lý hành chính hoặc tự chủ tài chính. Việc giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với các cơ quan nhà nước, các đơn vị đã thực hiện và phát huy hiệu quả việc sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước cấp cho chi hoạt động thường xuyên. Việc giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm đã góp phần thúc đẩy các đơn vị chủ động, sáng tạo trong việc sắp xếp lại tổ chức bộ máy, bố trí và sử dụng cán bộ, công chức phù hợp với chức năng, nhiệm vụ và vị trí việc làm; ý thức, trách nhiệm về tiết kiệm trong việc sử dụng của công của các bộ, công chức được nâng lên. Đối với các đơn vị sự nghiệp công lập, việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đã tạo quyền tự chủ, chủ động cho đơn vị trong việc quản lý chi tiêu tài chính; chủ động xây dựng, tổ chức thực hiện kế hoạch khi được cấp trên giao phù hợp; chủ động xây dựng phương án sắp xếp tổ chức tinh gọn, sử dụng đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức phù hợp với cơ cấu, tiêu chuẩn chức danh, nâng cao hiệu quả hoạt động. Thu nhập của người lao động từng bước được cải thiện, phân phối tiền lương của đơn vị sự nghiệp đã gắn với hiệu quả, chất lượng công việc thông qua quy chế chi tiêu nội bộ.

Từ kết quả thực hiện chế độ tự chủ về tài chính đa số các đơn vị đã chủ động được trong việc trang bị máy móc, cơ sở vật chất đảm bảo phục vụ tốt nhất về điều kiện làm việc cho cán bộ, công chức trong đơn vị. Bên cạnh đó, Thủ trưởng các đơn vị đã thật sự chủ động trong việc sử dụng kinh phí quản lý hành chính được giao một cách hợp lý, tiết kiệm, tạo được nguồn tăng thu nhập, góp phần cải thiện một phần đời sống của cán bộ, công chức và người lao động trong đơn vị mình, nhất là trong điều kiện lương cán bộ, công chức thấp và giá cả một số các mặt hàng tăng cao như hiện nay; việc phân bổ thu nhập tăng thêm đối với cán bộ, công chức được thực hiện công khai, minh bạch, dân chủ. Hiện một số đơn vị đã thực hiện khoán đối với một số nội dung chi như: Khoán chi văn phòng phẩm cho các phòng, ban, bộ phận; khoán tiền ngủ, công tác phí đi công tác trong và ngoài tỉnh. Một số đơn vị xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ với mức khoán tiền ngủ, công tác phí đi công tác trong và ngoài

tỉnh thấp hơn mức khoán do Trung ương hoặc địa phương quy định nhằm tiết kiệm nguồn kinh phí để tăng thu nhập cho cán bộ, công chức.

Trên cơ sở biên chế, nhiệm vụ và kinh phí được giao, hầu hết các đơn vị được giao quyền tự chủ đều đã xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ, trong đó yêu cầu xác định tiết kiệm biên chế, sắp xếp phân công nhiệm vụ hợp lý theo trình độ và chuyên môn, nghiệp vụ của từng cán bộ, công chức, viên chức (đặc biệt là việc tuyển dụng viên chức theo nhu cầu của từng vị trí việc làm). Tỉnh đã nỗ lực cân đối các khoản chi tiêu một cách tiết kiệm và hợp lý, ưu tiên cho các khoản chi hoạt động chuyên môn, giảm và tiết kiệm chi cho hoạt động hành chính như: xăng xe, văn phòng phẩm, hội nghị, điện, nước, điện thoại, tiếp khách…, quản lý chặt chẽ ngày, giờ công và đánh giá hiệu quả việc hoàn thành nhiệm vụ và chất lượng công việc được giao. Việc phân phối thu nhập tăng thêm cho người lao động được xác định theo phương án phù hợp, đã giúp cán bộ, công chức, viên chức yên tâm công tác, hăng hái trong công việc, nâng cao hiệu quả hoạt động chuyên môn nghiệp vụ, tạo sự đoàn kết thống nhất cao trong cơ quan, đơn vị.

Các đơn vị đã chủ động cân đối nguồn kinh phí NSNN giao, tích cực khai thác các nguồn thu sự nghiệp để đáp ứng nhu cầu hoạt động và cung cấp dịch vụ cho xã hội, đảm bảo chi tiêu tiết kiệm có hiệu quả, từng bước thực hiện việc công khai minh bạch các khoản thu, chi tại đơn vị.

Theo đánh giá của cán bộ quản lý NSNN cấp tỉnh, quy trình quản lý chi và quyết toán NSĐP trên địa bàn tỉnh là hợp lý ở mức chấp nhận được (kết quả điều tra ở bảng 3.16).

Bảng 3.16. Đánh giá của cán bộ quản lý ngân sách địa phương tỉnh Thái Nguyên về quyết toán ngân sách

STT	Danh mục	Không khó khăn		Khó khăn	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
I	Chấp hành dự toán NSĐP				
1	Chất lýợng dự toán	108	40,8	157	59,2
2	Tiến ðộ phân bổ ngân sách	156	58,9	109	41,1
3	Chất lýợng quy hoạch, kế hoạch	164	61,9	101	38,1
4	Phân cấp quyền tự chủ cho cấp huyện	198	74,7	67	25,3

II	Quyết toán NSĐP				
1	Thủ tục quyết toán	138	52,1	127	47,9
2	Hồ sõ quyết toán	121	45,7	144	54,3
3	Thời hạn quyết toán	195	73,6	70	26,4
4	Chế độ chi ngân sách Nhà nước	179	67,5	86	32,4

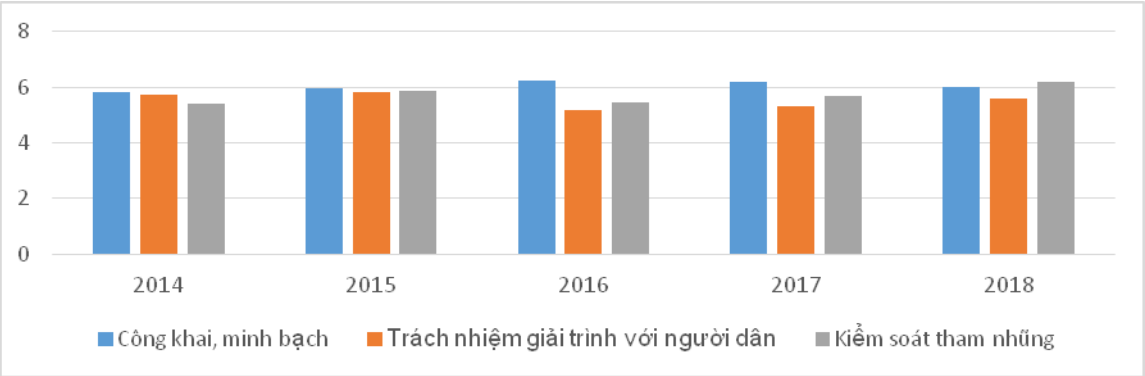
Nguồn: Phụ lục

Trong giai đoạn 2014-2018 tỉnh Thái Nguyên đã thực hiện quyết toán CTX đúng quy định của Nhà nước về trình tự, thủ tục. Báo cáo quyết toán hằng năm đã đảm bảo chất lượng phục vụ yêu cầu quản lý của địa phương, phản ánh đầy đủ, rõ ràng các hoạt động chi NS và được lập từ cơ sở đến cơ quan quản lý tài chính NS cấp tỉnh, đảm bảo nguyên tắc cân đối thu – chi NS và theo niên độ NS.

Thứ sáu, cải thiện tính minh bạch trong chi ngân sách

Tính minh bạch chi tiêu ngân sách có tầm quan trọng trong việc giải trình trước công dân về việc phân bổ nguồn lực tài chính của Nhà nước và giải trình về chất lượng chi tiêu ngân sách tổng thể. Tỉnh Thái Nguyên đã nghiêm túc thực hiện công khai NSNN tại các đơn vị sử dụng NSNN theo Quyết định số 192/2004/QĐ-TTg, ngày 16/11/2004 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế công khai tài chính đối với các cấp NSNN, các đơn vị dự toán NS, các tổ chức được NSNN hỗ trợ, các dự án đầu tư XDCB có sử dụng vốn NSNN, các doanh nghiệp nhà nước, các quỹ có nguồn từ NSNN và các quỹ có nguồn từ các khoản đóng góp của nhân dân. Bên cạnh đó, tỉnh nghiêm túc triển khai thực hiện Thông tư số 03/2005/TT-BTC, ngày 06/01/2005 của Bộ Tài chính về thực hiện quy chế công khai tài chính đối với các cấp NSNN và chế độ báo cáo tình hình thực hiện công khai tài chính. Cục thống kê Thái Nguyên đã công bố số liệu quyết toán NS dưới dạng ấn phẩm cho phép mọi đối tượng có nhu cầu đều có thể tiếp cận, đặc biệt là cung cấp thông tin cho các tổ chức truyền thông trên địa bàn tỉnh. Hiện nay, các số liệu quyết toán NSNN, dự toán thu, chi NSĐP đã được công khai trên hệ thống trang thông tin điện tử của Tỉnh. Cơ quan thụ hưởng NS thực hiện niêm yết công khai NS tại trụ sở làm việc....

Biểu đồ 3.6. Hiệu quả quản trị và hành chính công tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 - 2018



Nguồn: Báo cáo chỉ số Hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI): Đo lường từ kinh nghiệm thực tiễn của người dân giai đoạn 2014 – 2018

Theo biểu đồ 3.6 có thể thấy trong giai đoạn 2014 – 2018, chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công tỉnh Thái Nguyên đã đạt được những kết quả nhất định dựa trên trải nghiệm và đánh giá của người dân khi tương tác với các cấp chính quyền địa phương. Kết quả đánh giá chung, năm 2018, chỉ số PAPI của Thái Nguyên đạt 45,66 điểm, tăng 8,13 điểm so với năm 2017 và xếp thứ 12/63 tỉnh, thành phố, nằm trong tốp những địa phương dẫn đầu cả nước, tăng 5 bậc so với năm 2017, với các chỉ số xếp ở nhóm cao, như: Tham gia của người dân ở cấp cơ sở; công khai minh bạch ở cấp tỉnh; trách nhiệm giải trình của người dân ở cấp tỉnh; thủ tục hành chính công; hiệu quả quản trị điện tử. Đây là kết quả của sự chỉ đạo, lãnh đạo, sự nỗ lực, cố gắng của các cấp, các ngành, địa phương trong việc triển khai thực hiện các giải pháp nâng cao chất lượng các tiêu chí, tạo điều kiện để người dân được nâng cao chất lượng cuộc sống.

Thứ bảy, thanh tra, kiểm tra việc sử dụng NSNN và xử lý vi phạm đã được thực hiện thường xuyên hơn

Hằng năm, các cơ quan Thanh tra nhà nước cấp tỉnh, Thanh tra Sở Tài chính, thanh tra các sở, ngành đều xây dựng kế hoạch thanh tra lĩnh vực quản lý và sử dụng NS nhằm mục đích: phát hiện những sơ hở trong cơ chế quản lý tài chính của Nhà nước để kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền có biện pháp khắc phục, sửa đổi cho phù hợp với thực tiễn và xử lý những hành vi vi phạm pháp luật trong công tác quản lý tài chính và chấp hành Luật Kế toán của các đơn vị sử dụng NS, phát hiện chấn chỉnh kịp thời những tồn tại, vi phạm của các đơn vị sử dụng NS chưa chấp hành nghiêm túc các quy định của pháp luật, phát huy nhân tố tích cực; góp phần

nâng cao hiệu lực, hiệu quả sử dụng NSNN, đồng thời tăng cường kỷ cương quản lý tài chính tại các đơn vị.

3.3.2. Hạn chế và nguyên nhân

3.3.2.1. Hạn chế

Thứ nhất, tồn tại về cơ chế, chính sách

Thái Nguyên hiện vẫn đang thực hiện quản lý các khoản chi NSNN theo phương thức truyền thống, lấy kiểm soát đầu vào là chủ yếu, quản lý theo niên độ từng năm một. Thực tiễn cho thấy cách thức quản lý tiêu công truyền thống, kiểm soát đầu vào mang tính chủ quan, duy ý chí, áp đặt từ phí các cơ quan cung cấp nguồn lực. Điều đó thường dẫn đến các kết cục là:

Mối liên kết giữa kinh phí cấp ra với mục tiêu phải đạt được chưa cao

Tong hoạt động quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên hiện nay vẫn thực hiện theo kiểu truyền thống nên không có sự gắn kết việc cấp phát nguồn lực tài chính với việc thực hiện các mục tiêu chính trị, KT – XH đã dẫn đến trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng NS không rõ, chưa đánh giá và nêu bật được việc phân bổ, sử dụng các nguồn lực đã mang lại kết quả và hiệu quả cụ thể như thế nào đối với đời sống KT-XH.

Ngay từ khi khâu lập kế hoạch cũng như khi kết thúc quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên đều không có sự gắn kết cụ thể, không chỉ ra được mối liên hệ định lượng giữa các khoản kinh phí được cấp ra với việc thực hiện (mức độ, kết quả và hiệu quả) các nhiệm vụ chính trị - KT-XH mà đơn vị tiếp nhận kinh phí phải hoàn thành. Chính vì vậy, các cấp các ngành chỉ có thể công bố tổng các khoản chi NSNN một cách rời rạc, không thể gắn liền được với các mục tiêu phát triển đã đề ra cugx như đánh giá được kết quả thực hiện so với kế hoạch ban đầu. Các cấp, các ngành không thể công bố một cách rõ ràng rằng trong năm N, đã có bao nhiêu nguồn lực đã được sử dụng, sử dụng như thế nào và đã xoá được bao nhiêu hộ đói, nghèo? Bao nhiêu nguồn lực đã được sử dụng để nâng cao chất lượng cuộc sống người dân và nâng cao đến mức nào? Bao nhiêu nguồn lực được sử dụng để đầu tư XDCB và kết quả thực hiện như thế nào?.....

Đây chính là một trong những bất cập lớn nhất đòi hỏi phải đổi mới quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên nhằm gắn kết, tạo mối liên kết sự lập kế hoạch với kết quả thực hiện cũng như thúc đẩy phát triển KT-XH trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên.

Khâu chuẩn bị xây dựng dự toán còn một số bất cập

Khi xây dựng dự toán, việc sử dụng cơ sở nguồn lực hiện có làm căn cứ lập dự toán tuy có tính hiện thực về mặt tài chính, dễ làm, phù hợp với tác phong và tư duy quản lý hiện thời nhưng cũng bộ lộ nhiều bất cập. Việc thương thuyết ngay từ khi chuẩn bị, soạn thảo đến trình duyệt, điều chỉnh ngân sách thường phức tạp và kéo dài giữa các bên do bên quản lý nguồn lực - luôn chịu áp lực bởi tổng số nguồn thu ngân sách chỉ có hạn trong khi nhiệm vụ chi nhiều và còn nhiều đơn vị khác cũng có nhu cầu chi cần thiết tương ứng, còn bên chi tiêu - luôn có nhiều nhu cầu tài chính để đảm bảo hoàn thành các nhiệm vụ được giao. Chính vì vậy, ngay từ khâu thảo luận dự toán ngân sách thời gian thường kéo dài, khó có sức thuyết phục và thường kết thúc bằng việc thoả hiệp giữa các bên. Không những thế, một thực tế hiện nay là việc cấp phát ngân sách như vậy cũng mang dấu ấn của cơ chế "xin - cho", không dựa trên nhu cầu thực tế cũng như nguồn lực có sẵn. Hạn chế này một phần cần đánh giá lại về năng lực của người lãnh đạo cũng như về công tác tổ chức quản lý chi NSNN. Đó chính là bất cập lớn nhất của quy trình quản lý ngân sách theo kiểu truyền thống.

Khi xây dựng dự toán chi NSNN, căn cứ vào chế độ, tiêu chuẩn, định mức đã được quy định cụ thể, Sở tài chính đã trình UBND tỉnh xây dựng hệ thống định mức chi tiêu ngân sách, có thay đổi hàng năm dựa vào tình hình cụ thể. Trong điều kiện nguồn lực tài chính còn giới hạn, không đáp ứng đầy đủ nhu cầu thì định mức chi tiêu là căn cứ rất tốt để phân bổ nguồn lực tài chính. Tuy vậy, cơ chế phân bổ nguồn lực tài chính dựa vào định mức cũng đã bộc lộ những bất cập:

- Khi lập dự toán theo kiểu truyền thống tức là dựa chủ yếu trên nguồn lực đầu vào nên không có sự liên kết giữa quá trình lập kế hoạch, lập dự toán với đánh giá hiệu quả, kết quả chi tiêu.

-Việc lập NS ngắn hạn, chủ yếu ngân sách hàng năm, do đó không được đánh giá, xem xét sự phân bổ nguồn lực gắn kết với những chương trình phát triển

KT-XH hàng năm. Khi lập NS ngắn hạn, việc phân bổ NS theo yếu tố đầu vào mà không đánh giá hiệu quả chi tiêu cũng như gắn với trách nhiệm của đơn vị nên đã tạo ra điểm yếu cơ bản là không khuyến khích đơn vị chi tiết kiệm ngân sách, vì không đặt ra yêu cầu ràng buộc hợp lý, chặt chẽ giữa số kinh phí được phân bổ với kết quả đạt được ở đầu ra do sử dụng ngân sách đó.

Thứ hai: tồn tại trong quá trình tổ chức thực hiện quản lý chi NSNN

** Phân bổ nguồn lực tài chính công dàn trải, thiếu trọng tâm, trọng điểm, hiệu quả sử dụng nguồn lực thấp*

Dự toán được lập chủ yếu là ngắn hạn, căn cứ theo định mức đầu vào, do đó không tạo điều kiện đánh giá, xem xét sự phân bổ nguồn lực gắn kết với kế hoạch 5 năm và chiến lược phát triển KT-XH 10 năm của tỉnh, bởi vì các kế hoạch này thường hướng đến các chỉ tiêu đầu ra. Các thông số về đầu ra cũng như về kết quả sử dụng NS chưa được quan tâm nên thiếu động lực xây dựng dự toán NS gắn với thực tế. Tâm lý dựa nhiều vào điều chỉnh dự toán không khuyến khích người thụ hưởng NS đầu tư đúng mức cho xác lập căn cứ, phương pháp lập dự toán khoa học. Hiện tại, việc lập dự toán chứa đựng nhiều yếu tố chủ quan (mong muốn được phân bổ nhiều nên dự toán cao, căn cứ theo định mức đầu vào nên có xu hướng đề ra nhiều nhiệm vụ không cần thiết dẫn đến lãng phí, không khuyến khích sử dụng NS tiết kiệm do không được chuyển khoản mục, không được sáng tạo trong sử dụng NS…). NS được lập hằng năm vừa tốn thời gian, nhân lực và tiền bạc, vừa không dự liệu hết mọi biến cố trung hạn có thể ảnh hưởng đến dự toán. Ở một số đơn vị, việc lập dự toán NS năm sau dựa trên cơ sở dự toán năm trước có tăng lên một ít. Việc dự toán CTX tách rời dự toán chi ĐTPT cũng gây nên các khoản chi trùng lặp, ví dụ chi quản lý phí. Trong dự toán cũng còn thiếu vắng hệ thống các tiêu chí thích hợp để xác định thứ tự ưu tiên trong phân bổ chi tiêu NSĐP.

Thông thường, bố trí các khoản chi NSNN trên cơ sở nguồn lực hiện có không thể thực sự triển khai được ý đồ chiến lược về bố trí đủ nguồn tài chính cho các ưu tiên trọng điểm chi đã được lựa chọn.

Do không có tầm nhìn trung hạn nên không chỉ có cơ quan tài chính, UBND tỉnh bị động về nguồn thu mà các cơ quan ban ngành, địa phương và các đơn vị cũng bị động về nguồn lực. Các đơn vị chi tiêu không thể và cũng không có quyền) chủ

động bố trí ưu tiên chi tiêu theo trọng tâm, trọng điểm. Hiệu quả sử dụng các nguồn lực công, do vậy mà bị giảm đáng kể.

Quy trình xây dựng dự toán và quản lý chi NSNN theo kiểu truyền thống dường như chỉ có thể quan tâm đến lợi ích trước mắt, từng năm một, chưa có tầm nhìn trung hạn, ngân sách chỉ được xây dựng trong khoảng thời gian một năm. Cứ hết năm ngân sách thì dự toán ngân sách sẽ hết hiệu lực, người ta lại tiếp tục lập kế hoạch ngân sách cho (một) năm tiếp theo. Đến cuối năm, kinh phí được cấp nhưng chưa sử dụng hết (cho dù vẫn có nhu cầu chi) thì phải huỷ bỏ. Các báo cáo quyết toán ngân sách thường chỉ chú trọng đến việc thực hiện chi ngân sách có hết dự toán hay không? Những cuộc thanh tra, kiểm soát cũng chỉ xem xét việc chi tiêu có đúng định mức hay không? Có sai phạm gì về chế độ tài chính hay không? Mà chưa quan tâm đánh giá xem so với lập kế hoạch thì kết quả đạt được như thế nào cũng như những khoản chi đó đã tạo ra được kết quả gì phục vụ cho quá trình phát triển KT-XH?

Trong quá trình thực hiện các nhiệm vụ chi NSNN, đa số các hoạt động đều tiếp diễn từ năm này qua năm khác, nhiều nhiệm vụ cần có khoảng thời gian trên một năm mới hoàn thành, nhiều khoản chi tiêu được kéo dài hơn một năm ngân sách. Chính vì vậy, nếu chỉ thực hiện các nhiệm vụ chi NSNN trong một năm, các cơ quan quản lý không lường được nguồn thu và không có sự bố trí ngân sách trung hạn cho phù hợp. Các cơ quan quản lý cũng như đơn vị sử dụng NS đều bị động trước những diễn biến kinh tế - tài chính, trước tổng mức thu - chi trong các dự toán hàng năm, quá trình thực hiện thì bị động về nguồn lực, thậm chí còn bị ngưng lại do không có sự bố trí NS trong trung hạn.

Thường do thiếu nguồn nhưng nhu cầu lại nhiều nên nguồn lực buộc phải bố trí dàn trải, nhiều khoản được chi "cầm chừng", nguồn lực tài chính công không được bố trí tới ngưỡng cần thiết. Do đó, thời gian đầu tư bị kéo dài quá mức cần thiết, các công trình chậm phát huy hiệu quả, nhiều lĩnh vực do thiếu vốn nên không thể đầu tư "cho ra tấm, ra món", không tạo được các "cú đấm chiến lược" cần thiết để phát triển một ngành, một lĩnh vực nào đó... Nói cách khác, nguồn tài trợ cho những kế hoạch nói trên không được quan tâm đúng mức dẫn đến sự hụt hẫng về tài

chính nên nhiều công trình phải chờ kinh phí hoặc bỏ dở. Thêm vào đó, kinh phí đầu tư dàn trải cho nhiều dự án khiến những ưu tiên của địa phương không được tài trợ tương xứng với tầm quan trọng của chúng.

Hơn nữa, khi phối hợp ở tầm vĩ mô cũng có nhiều bất cập khi các nguồn lực công luôn luôn có giới hạn. Trong một thời kỳ nhất định, việc gắn kết giữa các chiến lược ngành với việc xây dựng các kế hoạch tài chính cụ thể thường không được chặt chẽ. Do vậy, cần thay đổi tư duy sao cho có thể gắn kết giữa nguồn lực sẽ cấp phát và kết quả dự kiến sẽ đạt được. Nhất thiết phải phân bổ nguồn lực có hạn một cách thiết thực hơn, có biện pháp thiết thực hơn, đảm đảm cấp phát tới ngưỡng cần thiết, cho những công việc cần thiết, thực hiện đầu tư dứt điểm, có trọng tâm, trọng điểm. Nếu vậy, nhất định nguồn lực công sẽ được sử dụng hợp lý, tối ưu, và sẽ mang lại những hiệu quả nhất định. Phương pháp lập kế hoạch ngân sách theo một khuôn khổ trung hạn gắn với kết quả đầu ra sẽ cho phép thực hiện được các yêu cầu đó.

** Kém hiệu quả hoạt động khu vực công*

Trong tổ chức thực hiện nhiều đơn vị cơ quan viện dẫn nhiều lý do để tăng biên chế trước khi nhận khoán, sau đó lại tìm cách đòi ngân sách cho số biên chế tăng thêm này. Và ngay trong cơ chế khoán cũng không có sản phẩm cụ thể cuối cùng mà chỉ có sản phẩm chung là hoàn thành chức năng nhiệm vụ được giao, không thể hiện được hiệu quả, tác động của kết quả do khoán là như thế nào...

Các ngành, các cấp chưa thật sự quan tâm chỉ đạo, điều hành, triển khai thực hiện cơ chế tự chủ về bộ máy, biên chế và tự chủ về tài chính, đặc biệt là cấp huyện. Một số cơ chế chính sách chưa được cụ thể hóa, hoàn thiện nên các cơ quan bị động trong quá trình triển khai thực hiện.

Việc xây dựng các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao như khối lượng, chất lượng công việc của đơn vị chưa được thực hiện, nên việc chi trả thu nhập tăng thêm còn mang tính cào bằng, bình quân.

Định mức phân bổ Trung ương ban hành còn thấp và ổn định trong cả thời kỳ dài, trong khi giá cả thị trường biến động mạnh, vì vậy nhiều đơn vị không tiết kiệm được kinh phí hoặc tiết kiệm không đáng kể, điều đó đã hạn chế ý nghĩa của việc tự chủ và tăng thu nhập cho cán bộ, công chức.

Nguồn lực hiện hữu của ngân sách chưa đáp ứng đủ cho hoạt động công, thậm chí ngay sau khi ngân sách được phê chuẩn. Người quản lý luôn bị động, không nắm chắc được nguồn lực để chủ động cân đối cho nhu cầu trong ngắn hạn lẫn dài hạn.

Về mặt luật pháp, sự kiểm soát ngân sách được thiết lập theo hướng tập trung hoá cao độ với nhiều quy định rất chi tiết về mua sắm tài sản, định mức chi tiêu... Thế nhưng trên thực tế sự kiểm soát chính thức không được thực hiện có hiệu quả, do thiếu thông tin về tổ chức quản lý.

** Kỷ luật chấp hành NS chưa thật sự nghiêm minh, còn áp dụng kế hoạch "NS mềm"*

Quá trình quản lý và kiểm soát chi không đủ chặt chẽ nên vẫn còn tình trạng thất thoát làm lãng phí nguồn vốn NSĐP, nhất là các khoản chi tu sửa công trình hạ tầng. Tình trạng chi sai chế độ, chính sách vẫn chưa chấm dứt. Thay vì tinh giảm biên chế, quản lý theo hướng gọn nhẹ, thì trong 3 năm trở lại đây tỉnh Thái Nguyên đã thành lập thị xã Phổ Yên và 4 phường thuộc thị xã Phổ Yên và thành lập phường Lương Sơn thuộc thị xã Sông Công và thành phố Sông Công. Việc tthành lập thị xã, thành phố làm cho quy mô tài trợ công tăng, số lượng viên chức nhà nước tăng, trong khi hiệu suất trong khu vực công không tăng, công chức không có động lực cố gắng.

Vẫn còn xảy ra tình trạng chi ngoài kế hoạch theo cơ chế xin – cho. Một số đơn vị thụ hưởng NS chưa thực hiện đúng quy trình quản lý chi NS như còn có khoản mục CTX không theo dự toán, không đề nghị điều chỉnh dự toán kịp thời, giữa dự toán và thực hiện dự toán có sự chênh lệch lớn, nhưng cơ quan quản lý NSĐP vẫn chấp nhận quyết toán...

Một số đơn vị thiếu chủ động trong điều hành chi theo dự toán được giao và khả năng nguồn thu cho phép, chi không có nguồn đảm bảo dẫn đến tình trạng nợ NS có xu hướng gia tăng. Việc phân định rõ nguồn chi đầu tư với nguồn CTX của một số sở, ban ngành chưa rõ ràng dẫn đến thời gian cấp vốn còn kéo dài.

** Quản lý vốn đầu tư từ NSNN còn nhiều vấn đề bất cập*

Các khâu quản lý vốn đầu tư XDCB còn tồn tại một số sai phạm làm cho kết quả đầu tư không được như mong muốn. Cụ thể là:

- Quá trình lập dự án đầu tư còn nhiều bất cập dẫn đến một số dự án có quy mô, công năng vượt quá nhu cầu sử dụng, trong khi một số dự án đầu tư khác không được đầu tư đồng bộ nên không phát huy hết công năng, hiệu quả sau khi hoàn thành đưa vào sử dụng; một số công trình được thiết kế với chất lượng thấp, trong quá trình thi công phải dừng lại để điều chỉnh, dẫn đến tăng tổng mức đầu tư nhiều lần, khiến các cơ quan quản lý bị động trong việc cân đối vốn hàng năm, tiến độ thi công chậm. Một số dự án đầu tư chưa được chuẩn bị cẩn thận, chất lượng hồ sơ thấp, tính toán nhu cầu đầu tư chưa sát với thực tế, khi triển khai thực hiện phát sinh chi phí mới làm đội vốn đầu tư lớn hơn dự toán, gây khó khăn cho cả cơ quan duyệt vốn lẫn đơn vị thi công. Chất lượng thẩm tra, phê duyệt thiết kế kỹ thuật, bản vẽ thi công, tổng dự toán do một số chủ đầu tư thực hiện chưa đáp ứng yêu cầu.

- Kế hoạch vốn đầu tư còn bố trí dàn trải, phân tán vượt quá thời hạn tối đa theo quy định của Chính phủ làm kéo dài thời gian thực hiện dự án, tăng chi phí đầu tư, chậm đưa công trình vào khai thác, sử dụng, hiệu quả KT-XH của vốn đầu tư thấp. Khi xây dựng kế hoạch đầu tư, chủ đầu tư chưa chủ động bố trí đủ nguồn trả các khoản vay đến hạn nên phát sinh chi phí lãi vay quá hạn, nợ xấu. Việc giao kế hoạch vốn chưa hợp lý: TW giao chi tiết kế hoạch vốn từ nguồn ngân sách TW hỗ trợ đến từng danh mục công trình trong cả giai đoạn trung hạn. Trong quá trình thực hiện, nếu có những vấn đề phát sinh cần phải điều chỉnh, điều hòa vốn, địa phương phải trình TW xem xét, quyết định tốn khá nhiều thời gian. Một số nguồn vốn TW đã giao những chậm hướng dẫn thực hiện, làm ảnh hưởng đến tiến độ giao vốn, dồn vốn vào cuối năm. Vì thế, luôn xảy ra tình trạng kế hoạch vốn đầu tư hàng năm không được giải ngân hết phải chuyển nguồn sang năm sau. Một số dự án, công trình đã được thẩm định, quyết toán, đã có khối lượng hoàn thành, song chưa được bố trí vốn để thanh toán dứt điểm. Tình trạng đầu tư XDCB thực hiện vượt khả năng NS vẫn còn diễn ra, dẫn đến tình trạng nợ công có xu hướng tăng.

- Quá trình thực hiện các dự án đầu tư vẫn còn một số sai phạm, gây lãng phí, thất thoát vốn đầu tư. Sử dụng NS ở một số dự án còn lãng phí, còn hiện tượng có chi phí ngầm. Tiến độ triển khai một số dự án trọng điểm không đáp ứng yêu cầu do khả năng huy động vốn của chủ đầu tư thấp. Một số nhà thầu cam kết bỏ vốn thi công khi đấu thầu, nhưng khi triển khai thực hiện thì không đủ vốn theo tiến độ cam kết, dẫn đến kéo

dài thời gian thi công và phát sinh chi phí bổ sung. Một số chủ đầu tư chưa chỉ đạo kịp thời, quyết liệt đối với Ban Quản lý dự án và các nhà thầu để đẩy nhanh tiến độ thi công.

- Một số báo cáo quyết toán phải chỉnh sửa nhiều lần. Nhiều công trình hoàn thành đưa vào sử dụng nhiều năm mới lập hồ sơ quyết toán hoặc chưa thực hiện quyết toán vốn đầu tư theo quy định.

- Việc giám sát, đánh giá sử dụng vốn đầu tư chưa sâu sát dẫn đến chất lượng một số công trình thấp. Công tác quản lý nhà thầu trong quá trình thi công chưa chặt chẽ. Một số nhà thầu bố trí nhân lực, thiết bị, tài chính không đúng với hồ sơ dự thầu và hợp đồng đã ký kết chưa bị xử lý.

3.3.2.2. Nguyên nhân

Phần trên đã cho thấy rằng, quản lý chi NSNN của tỉnh thời gian qua còn những bất cập không nhỏ, bên cạnh các đóng góp nhất định tới công cuộc CNH, HĐH trên đại bàn. Nguyên nhân của những hạn chế này là gì? Có thể khái quát theo 2 nhóm chính là các nguyên nhân chủ quan và các nguyên nhân khách quan.

a. Nguyên nhân chủ quan

** Lãnh đạo địa phương chưa quan tâm đúng mức đến vai trò của công tác quản lý chi NSNN*

Quan điểm của lãnh đạo địa phương về vai trò của công tác quản lý chi NSNN luôn giữ vai trò nòng cốt cho các quyết định quản lý và các quan hệ quản lý. Vai trò này được thể hiện không chỉ ở khâu quyết định quản lý mà còn xuyên suốt cả tiến trình thực hiện quyết định đó. Trong thực tế quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên, ngay từ khâu lập kế hoạch, lập NS, nếu lãnh đạo địa phương xác định rõ vai trò, tầm quan trọng của công tác lập kế hoạch và quan tâm chỉ đạo thực hiện lập kế hoạch gắn với đánh giá kết quả thực hiện sẽ góp phần đưa ra những quyết định quản lý chi NS hợp lý, phù hợp tình hình tỉnh Thái Nguyên, góp phần thực hiện tốt mục tiêu chung và mục tiêu cụ thể của địa phương trong quản lý chi NSNN. Không những thế trách nhiệm giải trình trong quản lý và sử dụng ngân sách không rõ, không nêu bật được việc phân bổ và sử dụng các nguồn lực đã mang lại kết quả và hiệu quả cụ thể như thế nào đối với đời sống KT-XH nên hiệu quả hoạt động chi NSNN chưa được đánh giá cụ thể, còn xảy ra tình trạng lãng phí, chi tiêu không tiết kiệm.

Đặc biệt, trong hoạt động quản lý chi NSNN, vai trò của lãnh đạo địa phương trong việc thanh tra, kiểm soát các khoản chi là vô cùng quan trọng. Trên thực tế, những cuộc thanh tra, kiểm soát cũng chỉ dừng lại ở việc xem xét việc chi tiêu có đúng định mức hay không? Có sai phạm gì về chế độ tài chính hay không? Mà chưa quan tâm đánh giá xem so với lập kế hoạch thì kết quả đạt được như thế nào cũng như những khoản chi đó đã tạo ra được kết quả gì phục vụ cho quá trình phát triển KT-XH? Việc giám sát, đánh giá sử dụng vốn đầu tư chưa thật sự sâu sát dẫn đến chất lượng một số công trình còn thấp. Chính vì vậy, đòi hỏi trong hoạt động quản lý chi NSNN, lãnh đạo địa phương cần phải xác định rõ vai trò, tầm quan trọng của công tác quản lý chi NSNN và quan tâm chỉ đạo quá trình thực hiện sẽ góp phần đưa ra những quyết định quản lý chi NS hợp lý, đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức và phù hợp tình hình tỉnh Thái Nguyên, góp phần thực hiện tốt những mục tiêu chung và mục tiêu cụ thể của tỉnh trong quản lý chi NSNN.

** Áp dụng cứng nhắc mô hình lập ngân sách truyền thống*

Thái Nguyên cũng như các địa phương khác đã tuân thủ một cách khá cứng nhắc cơ chế lập ngân sách hàng năm. Do vậy, việc phân bổ ngân sách giữa các năm thường không nhất quán. Mặc dù luật NSNN chỉ quy định hình thức lập NS hàng năm và chỉ hướng dẫn các Cơ quan ban ngành, địa phương phân bổ tập trung nguồn vốn, hạn chế dàn trải, nhưng luật không cấm việc phân bổ nhằm theo đuổi các mục tiêu chiến lược. Hơn nữa luật cũng quy định cụ thể thời kỳ ổn định ngân sách, trong đó ổn định nguồn thu, nhiệm vụ chi, ổn định mức phân bổ ngân sách và số bổ sung cân đối. Luật cũng trao cho tỉnh quyền quyết định việc phân bổ ngân sách và vay nợ tren địa bàn. Như vậy, việc không có khả năng phân bổ nhất quán là do tỉnh chưa dựa vào các mục tiêu cần phải đạt được để phân bổ ngân sách. Khi không có một cơ sở xác định để phân bổ ngân sách thì việc phân bổ ngân sách dễ bị chi phối bởi các nhân tố chủ quan, thay đổi theo các nhân tố chi phối từng năm.

**Hệ thống định mức trên cơ sở phân chia ngân sách cho các ngành, lĩnh vực, không dựa trên đánh giá khách quan về chức năng, nhiệm vụ, mục đích, mục tiêu của từng ngành, lĩnh vực trong mỗi thời kỳ cũng như thay đổi về vai trò của Nhà nước trong mỗi lĩnh vực:* Luật NSNN trao cho tỉnh quyền xây dựng và quyết

định hệ thống định mức phân bổ ngân sách trên địa bàn, với trông đợi là tỉnh sẽ ở vị thế tốt hơn để nhận diện về các điều kiện, khả năng, mục tiêu và ưu tiên phát triển KT-XH ở địa phương. Trên cơ sở đó sẽ có các quyết định phân bổ ngân sách phù hợp hơn, thực tế hơn. Tuy nhiên, tỉnh lại mô phỏng hệ thống định mức phân bổ của Trung ương và xác định định mức phân bổ ngân sách phù hợp hơn, thực tế hơn. Tuy nhiên, tỉnh lại mô phỏng hệ thống định mức phân bổ của Trung ương và xác định định mức phân bổ ngân sách chủ yếu dựa theo thực tế chi của các ngành, lĩnh vực giai đoạn trước đó và khả năng tăng thu trong tương lai. Nói cách khác, việc phân bổ ngân sách chưa gắn với mục tiêu, nhiệm vụ đặt ra cho mỗi ngành, mỗi lĩnh vực trong từng giai đoạn. Phân bổ ngân sách cũng chưa gắn với những thay đổi nhất định về cơ chế, chính sách như xã hội hoá, Nhà nước và nhân dân cùng làm… việc phân bổ ngân sách hiện hành được xem như là phương pháp phân bổ ngân sách tăng thêm, mỗi kỳ, mỗi năm, thực chất là tăng thêm cho mỗi lĩnh vực theo kỳ một khoản nào đó, không cần đánh giá xem các nhiệm vụ, mục tiêu và nhu cầu nguồn ngân sách đối với mỗi lĩnh vực thay đổi như thế nào. Do đó, trong quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên chưa có sự liên kết giữa khâu lập kế hoạch, lập ngân sách với đánh giá kết quả thực hiện chi NSNN.

** Chưa dự trù được nguồn lực dành cho khu vực công*

Muốn thực hiện các mục tiêu phát triển KT- XH nói chung và các mục tiêu quản lý chi NSNN nói riêng thì việc dự trù sát thực nguồn lực dành cho khu vực công là điều kiện tiền đề để quản lý chi NSNN tốt. Tuy Thái Nguyên đã xác định nguồn lực cho mỗi giai đoạn trong xây dựng kế hoạch CNH, HĐH, song các nguồn lực này thường bị chi phối bởi mục tiêu CNH, HĐH đặt ra hơn là dựa vào các cơ sở khách quan của nền kinh tế địa phương. Hiện nay, Thái Nguyên vẫn chủ yếu thực hiện việc lập kế hoạch NS theo ngắn hạn, không có tầm nhìn trung hạn, chưa có sự liên kết giữa lập kế hoạch với đánh giá kết quả thực hiện cũng như xây dựng các tiêu chí để. Chính vì vậy, việc phân tích, đánh đổi, thực hiện ưu tiên hoá chưa được thực hiện một cách hiệu quả. Hệ quả tất yếu là nguồn vốn buộc phải dàn trải cho nhiều chương trình, dự án.

**Năng lực của bộ máy và cán bộ quản lý NSĐP cấp tỉnh còn hạn chế*

UBND tỉnh chưa quyết liệt chỉ đạo thực hiện chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm về sử dụng biên chế và kinh phí quản lý hành chính đối với cơ quan nhà nước theo Nghị định số 130/2005/NĐ-CP, ngày 17 tháng 10 năm 2005 của Chính phủ ở một số đơn vị trực thuộc. Một số lãnh đạo các cơ quan nhà nước vẫn mang nặng tư tưởng xin - cho ngoài khoán, ngoài chế độ, định mức chi NSNN. Công tác lãnh đạo, chỉ đạo việc thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và việc triển khai ở một số cơ quan, đơn vị chưa kiên quyết, kế hoạch triển khai còn thiếu cụ thể.

Năng lực, trình độ quản lý, điều hành NSĐP của các cơ quan quản lý và đơn vị còn hạn chế nên dự toán không chính xác, thời gian thực hành nghiệp vụ kéo dài do phải điều chỉnh nhiều lần. Việc ban hành các nghị quyết, chính sách, chế độ còn chưa gắn với việc tính toán, cân đối nguồn lực thực hiện. Tình trạng tách rời giữa việc ban hành chính sách với khả năng, nguồn lực ngân sách trung và dài hạn dẫn đến nhiều nhiều nghị quyết, chính sách đưa ra nhưng không thể thực hiện được.

Trình độ xây dựng dự toán của các đơn vị còn yếu, nhiều cán bộ chuyên môn tại các đơn vị không được đào tạo bài bản, có khi còn kiêm nhiệm việc khác. Khi lập dự toán chưa tuân thủ các biểu mẫu theo quy định gây khó khăn cho Sở Tài chính làm báo cáo tổng hợp.

** Sự phối hợp giữa các cơ quan quản lý NSĐP trên địa bàn chưa chặt chẽ*

Hiện tại, các cơ quan thực hiện trách nhiệm quản lý chi NSĐP còn hoạt động khá tách biệt nhau, nhất là sự phối hợp chưa gắn bó giữa Sở Tài chính, Sở KH&ĐT, Thanh tra nhà nước và KBNN tỉnh. Khi xây dựng kế hoạch đầu tư trung hạn, Sở KH&ĐT chưa thực sự phối hợp với Sở Tài chính để cân đối nguồn thu tài trợ cho đầu tư công. Vì thế, có hiện tượng kế hoạch đầu tư vượt quá khả năng cấp vốn khiến nhiều dự án không được cấp vốn kịp thời. Thanh tra nhà nước, Sở Tài chính và KBNN tỉnh chưa phối hợp tốt để vừa nâng cao chất lượng kiểm tra, giám sát, vừa giảm chi phí thời gian cho đối tượng bị kiểm tra. Phối hợp giữa các sở chuyên ngành và Sở Tài chính trong lập dự toán, quyết toán NS chưa thực sự hiệu quả thể hiện ở thời gian thỏa thuận dự toán kéo dài, Sở Tài chính chủ yếu làm nhiệm vụ "cắt xén" NS, các sở chuyên ngành nỗ lực nâng cao dự toán để đề phòng bị "cắt" khiến quá trình thảo luận lập dự toán luôn gặp mẫu thuẫn, kéo dài thời gian, thiếu căn cứ khoa học thuyết phục. Việc thảo luận dự

toán còn mang tính hình thức, chưa dân chủ, áp đặt một chiều từ trên xuống.

Ý thức, trách nhiệm của một số đơn vị trong lập dự án chưa cao. Theo phân công, phân cấp, công tác phê duyệt thiết kế, bản vẽ thi công, tổng dự toán và lựa chọn nhà thầu do chủ đầu tư quyết định, nhưng nhiều chủ đầu tư không đủ năng lực thực hiện giám sát đầu tư, giám sát chất lượng công trình xây dựng .

Năng lực của một số cán bộ quản lý nhà nước về đầu tư và xây dựng chưa đáp ứng yêu cầu, nhất là năng lực của chủ đầu tư, của cán bộ Ban quản lý dự án. Một số đơn vị chưa quan tâm chỉ đạo các chủ đầu tư, các ban quản lý dự án đôn đốc đơn vị thi công đẩy nhanh tiến độ triển khai các dự án. Sự phối hợp giữa các sở, ban, ngành trong quá trình quản lý đầu tư có lúc, có nơi chưa thực sự nhịp nhàng. Theo phân công, phân cấp, công tác phê duyệt thiết kế, bản vẽ thi công, tổng dự toán và lựa chọn nhà thầu do chủ đầu tư quyết định, nhưng nhiều chủ đầu tư không đủ năng lực thực hiện giám sát đầu tư, giám sát chất lượng công trình xây dựng. . Những yếu kém này là nguyên nhân dẫn đến quản lý vốn đầu tư từ NSNN trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên chưa đáp ứng yêu cầu.

** Tỉnh Thái Nguyên chưa tích cực triển khai thực hiện cơ chế tự chủ tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp có thu*

Số các đơn vị trên địa bàn tỉnh nhận khoán NSNN chưa nhiều. Một số đơn vị, cơ quan đã viện dẫn nhiều lý do để tăng biên chế trước khi nhận khoán, sau đó lại tìm cách xin khoán kinh phí cho số biên chế tăng thêm này, nên chi NS không giảm đi, mà lại tăng thêm. Một số đơn vị thực hiện cơ chế khoán, do không xác định được sản phẩm cuối cùng, nên chỉ khoán chung chung là hoàn thành chức năng nhiệm vụ được giao, giảm tác động tích cực của khoán chi hành chính. Việc xây dựng các tiêu chí đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao như khối lượng, chất lượng công việc của đơn vị chưa được thực hiện quyết liệt, nên việc chi trả thu nhập tăng thêm còn mang tính cào bằng, bình quân.

Một số đơn vị sự nghiệp chưa thực sự đổi mới cơ chế quản lý nhằm phát huy tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm, nâng cao hiệu quả và chất lượng hoạt động của đơn vị để tìm nguồn thu ngoài NSNN. Một số cơ chế chính sách khoán chưa được cụ thể hóa, hoàn thiện nên các cơ quan bị động trong quá trình triển khai thực hiện cơ chế tự chủ.

b. Nguyên nhân khách quan

**Cơ chế, chính sách, định mức chi NSNN của TW còn một số bất cập*

Luật NSNN năm 2002 quy định: Việc lập và phân bổ dự toán chi NSNN phải được xác định trên cơ sở mục tiêu phát triển KT-XH, bảo đảm an ninh quốc phòng. Đối với CTX, việc lập dự toán phải căn cứ vào nguồn thu từ thuế, phí, lệ phí và tuân theo các chế độ, tiêu chuẩn, định mức do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định. Đối với chi trả nợ thì phải căn cứ vào các nghĩa vụ trả nợ của năm dự toán. Việc lập dự toán CTX được tổ chức xây dựng, tổng hợp từ các địa phương, cơ quan, đơn vị sử dụng NS. Tuy nhiên thực tế cho thấy, thời gian lập dự toán và phân bổ dự toán quá ngắn nên các cấp cơ sở khó lòng dự toán chính xác, cấp tỉnh khó lòng tổng hợp và đánh giá các căn cứ lập dự toán một cách cẩn trọng. Chính vì thế dự toán NSNN và mục tiêu phát triển KT-XH còn có khoảng cách.

Định mức phân bổ TW ban hành nhanh chóng lạc hậu song được duy trì ổn định trong cả thời kỳ dài, vì vậy nhiều đơn vị không tiết kiệm được kinh phí hoặc tiết kiệm không đáng kể đã làm giảm động lực nhận khoán của cán bộ, công chức trong đơn vị thụ hưởng NS. Theo số liệu điều tra cán bộ quản lý NSĐP của tỉnh Thái Nguyên, hơn một nửa số người được hỏi cho rằng việc quản lý NSĐP của họ gặp khó khăn do nhiều định mức TW quy định không hợp lý. Ví dụ, định mức chi phí tư vấn thiết kế theo tỷ lệ % chi phí, nên đơn vị tư vấn có động cơ đẩy chi phí dự án lên cao. Định mức phân bổ NS căn cứ theo dân số là một chỉ tiêu không chính xác vì số lượng dân cư nơi khác đến Thái Nguyên khá nhiều, chưa được phản ánh trong chỉ tiêu phân bổ NS tỉnh. Định mức như vậy cũng không khuyến khích địa phương quản lý số lượng người đi học một cách hiệu quả, bởi lẽ trường hợp số lượng trẻ em trong độ tuổi đến trường của địa phương có tăng lên hay giảm đi thì cũng không ảnh hưởng đến nguồn tài chính đã được phân bổ cho sự nghiệp giáo dục.

Hệ thống định mức phân bổ NS giai đoạn 2014-2018 chưa bao quát hết các lĩnh vực chi, một số định mức chi vẫn còn eo hẹp, chưa đảm bảo cho đơn vị thụ hưởng NS đủ kinh phí hoàn thành tốt nhiệm vụ. Ví dụ như định mức chi giáo dục không có khoản chi phụ cấp dạy thêm giờ (do chưa được tính vào nhóm chi con người), trên thực tế phải bù đắp từ khoản chi hoạt động nên không khuyến khích các trường tổ chức các hoạt động đa dạng hấp dẫn học sinh. Mặt khác, nhiều định mức chi được xác định tại năm đầu của thời kỳ ổn định, trong những năm tiếp theo, khi chính sách của TW thay

đổi, các định mức này nhanh chóng lạc hậu, nhưng không được phép thay đổi. Một ví dụ khác là định mức phân bổ CTX chưa cơ cấu vào các khoản kinh phí thực hiện quy hoạch, cải cách hành chính, ứng dụng ISO, ứng dụng công nghệ thông tin, cổng thông tin điện tử, văn phòng điện tử, chính sách bảo hiểm thất nghiệp, mua sắm và sửa chữa tài sản… Trong thực tế NSĐP vẫn phải cân đối để chi những nhiệm vụ này.

Chưa xây dựng được định mức phân bổ chi cho nhiệm vụ đặc thù, mua sắm, sửa chữa lớn tài sản cố định trong nội dung chi quản lý nhà nước, đảng, đoàn thể. Một số nội dung chi không có định mức cụ thể mà chỉ quy định một tỷ lệ % nhất định (như chi sự nghiệp kinh tế theo tỷ lệ 8% đối với các huyện vùng IV và 7% đối với các huyện còn lại trên tổng CTX; chi sự nghiệp môi trường bằng 7% tổng CTX phân bổ cho cấp huyện; CTX khác bằng 1%...).

Số liệu điều tra cán bộ quản lý NSĐP ở tỉnh Thái Nguyên cũng cho thấy, có tới 52,7% số người được hỏi cho rằng họ gặp khó khăn trong chấp hành dự toán NS do chất lượng dự toán thấp, chênh lệch giữa dự toán và thực hiện khá lớn. Việc sử dụng cơ sở nguồn lực hiện có làm căn cứ lập dự toán, tuy có tính hiện thực về mặt tài chính, dễ làm, phù hợp với tác phong và tư duy quản lý hiện thời của cơ quan quản lý NSĐP, nhưng cũng bộc lộ nhiều bất cập. Chẳng hạn như, trong quá trình lập dự toán NS hằng năm, việc thương thuyết từ khi chuẩn bị, soạn thảo đến trình duyệt, điều chỉnh NS thường mâu thuẫn và kéo dài. Bên chi tiêu - luôn đưa ra các yêu cầu cao; bên quản lý nguồn lực - luôn phải cắt xén để tương thích với nguồn thu. Trên thực tế, thỏa thuận dự toán thường kết thúc bằng việc thoả hiệp giữa các bên: Bên xin giảm một ít, bên cắt nhượng bộ một ít. Việc xây dựng dự toán NS như vậy mang nặng tính "xin - cho". Cơ chế phân bổ nguồn lực tài chính dựa vào định mức cũng bộc lộ một số bất cập: Các định mức hiện dùng đều tính toán theo đầu vào, không ràng buộc trách nhiệm đối với người sử dụng về kết quả hoạt động do NS tài trợ. Hơn nữa, hệ thống định mức chi dễ bị lạc hậu do biến động giá cả, lạm phát. Một số định mức TW quy định chung cho cả nước, không phù hợp với Thái Nguyên.

Việc giảm đại trà 10% CTX thực sự gây khó cho các đơn vị có nguồn tài chính eo hẹp, trong khi không khuyến khích tiết kiệm đủ mức NS ở các khâu còn lãng phí. Việc tách biệt giữa quản lý CTX và chi ĐTPT cũng mang lại những bất cập như: Các khoản CTX về cơ bản được điều chỉnh bởi Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn Luật NSNN, trong khi đó các khoản chi ĐTPT được quản lý bởi hệ

thống các văn bản pháp lý về đầu tư công nên khó gắn kết và đánh giá tác động của hai khoản mục chi NS đó. Các đánh giá trong và sau khi thực hiện đầu tư cũng chưa được quy định phù hợp với luật NSNN. Việc báo cáo định kỳ còn hình thức. Cơ chế thưởng, phạt đối với việc tuân thủ chưa đủ sức răn đe.

Các quy định về thanh tra, kiểm tra, quyết toán công khai NS chưa thực sự đầy đủ, cụ thể. Luật NSNN chưa quy định rõ trường hợp thực hiện kiểm toán thì KTNN phải gửi báo cáo quyết toán NSNN tới HĐND trước kỳ họp để cung cấp thông tin cho các cơ quan, tổ chức này trước khi xem xét, phê chuẩn. Luật cũng không quy định cụ thể là phải xử lý xong các sai phạm đã được phát hiện trước khi trình HĐND.

Việc ban hành chính sách, pháp luật còn chậm, chưa đồng bộ và phù hợp với tiến trình phát triển của tỉnh. Việc đổi mới, sắp xếp lại để nâng cao hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập chưa được thực hiện quyết liệt. Việc đổi mới cơ chế hoạt động, thực hiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm của đơn vị sự nghiệp chậm được nghiên cứu, triển khai.

**Trình độ phát triển kinh tế thấp, chi phí xây dựng công trình cao, phát sinh nhiều nhu cầu chi NS đặc thù…không thuận lợi cho quản lý chi NSĐP*

Nguyên nhân của tình trạng chi thực tế lệch với dự toán là do tỉnh chưa bảo đảm được nguồn thu bền vững, bộ máy quản lý nhà nước cồng kềnh, kém hiệu quả đã "hút" nguồn lực phục vụ CTX, áp đảo nguồn lực chi ĐTPT. Vì NSĐP của tỉnh phụ thuộc rất lớn vào cân đối từ NSTW nên nảy sinh tâm lý ỷ lại của cả cán bộ quản lý lẫn cán bộ sử dụng NSĐP. Hệ lụy của tư tưởng này khá tiêu cực: Một mặt, cơ quan cấp NS vẫn có thể thực hành cung cách phân bổ NS theo kiểu xin – cho vì đa phần dự án đầu tư đều được cấp vốn từ nguồn cân đối của TW. Cách điều hành này tạo cơ hội cho chi phí ngầm. Mặt khác, các đơn vị sử dụng NS vừa ỷ lại NSNN, vừa khó năng động trong hoạch định kế hoạch hành động của mình. Hậu quả là NS được sử dụng không theo các kế hoạch tối ưu.

Bảng 3.17. Ý kiến của người dân về nguồn vốn đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng

Danh mục	Đồng ý		Không đồng ý	
	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
Ngân sách cần tài trợ 100% cho xây dựng đường ở	448	86,2	72	13,8

khu dân cư				
Người dân nên tự góp tiền làm đường ở khu dân cư và không thu tiền sử dụng đường	153	29,4	367	70,6
Người dân nên tự góp tiền làm đường ở khu dân cư và có thu tiền sử dụng đường	115	22,1	405	77,9
Ngýời dân và nhà nýớc cùng góp tiền làm ðýờng ở khu dân cý	416	80	104	20
Vận ðộng các nhà hảo tâm xây dựng ðýờng ở khu dân cý	397	76,3	123	23,7
Cho phép doanh nghiệp làm ðýờng và tự thu tiền	138	26,5	382	73,5

Nguồn: Phụ lục

Theo điều tra của nghiên cứu sinh, trong số 520 người dân được hỏi, đa phần đều yêu cầu nhà nước cấp tiền làm đường, xây trường học, nâng cấp bệnh viện. Nhiều hộ gia đình không có khả năng đóng góp cho xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng ở địa bàn họ sinh sống.

** Các hướng dẫn và đánh giá trước, trong và sau chi NSNN còn lỏng lẻo*

Dự lỏng lẻo này trước hết bắt nguồn từ sự tách biệt giữa chi đầu tư và chi thường xuyên. Hệ quả là các khoản chi thường xuyên về cơ bản được điều chỉnh bởi Luật NSNN và các văn bản hướng dẫn Luật NSNN; trong khi đó các khoản chi đầu tư được quản lý bởi hệ thống các văn bản pháp lý về chi đầu tư. Điều đó có nghĩa là, không có một khung thống nhất để xem xét tổng chi phí và tổng lợi ích có được từ các đề án, dự án sử dụng ngân sách.

Kết luận chương 3

Với mục tiêu phân tích thực trạng quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên nhằm tìm ra những hạn chế và nguyên nhân hạn chế trong quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên, chương 3 đã đạt được những kết quả sau đây:

- Khái quát quá trình hình thành, phát triển tỉnh Thái Nguyên

- Khái quát các chỉ tiêu kinh tế - xã hội, tình hình thu chi ngân sách tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018

- Phân tích thực trạng quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018 trên 4 nội dung: Lập kế hoạch chi NSNN trung hạn và hằng năm; Tổ chức chấp hành chi NSNN, Quyết toán chi NSNN và công tác thanh tra, kiểm toán và giám sát chi NSNN tỉnh Thái Nguyên, từ đó rút ra những kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế trong quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên.

- Trong đánh giá kết quả hạn chế và nguyên nhân đã sử dụng các kết quả khảo sát để tăng tính thuyết phục cho các nhận xét.

Các kết quả nghiên cứu của chương 3 là cơ sở thực tiễn để đề xuất giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên ở chương 4.

Chương 4
GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC TỈNH THÁI NGUYÊN

4.1. Định hướng, yêu cầu hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên

4.1.1. Định hướng hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên giai đoạn đến 2025 và những năm tiếp theo

** Mục tiêu phát triển KT –XH tỉnh Thái Nguyên đến năm 2025 và những năm tiếp theo*

Bối cảnh KT-XH thời gian tới có nhiều thời cơ đan xen với những thách thức, do đó Thái Nguyên phải tập trung thực hiện nhiệm vụ trung tâm là phát triển KT-XH, đồng thời phải đảm bảo sự ổn định về an ninh, chính trị trật tự an toàn xã hội. Quy hoạch đặt mục tiêu cụ thể đến năm 2025 như: tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân đạt 10-11,0%/năm; GDP bình quân đầu người đạt khoảng 80,0-81 triệu đồng, tương đương 3.100 USD. Khu vực công nghiệp và xây dựng chiếm khoảng 47-48,0% khu vực dịch vụ chiếm khoảng 39,5-40,5% và khu vực nông – lâm – thủy sản chiếm khoảng 11,5-14,0%. Về văn hóa, xã hội phấn đấu giảm tỷ suất sinh hàng năm khoảng 0,01-0,02%, tỷ lệ hộ nghèo bình quân giảm 1,8-2,0%/năm. Về bảo vệ môi trường, phát triển đô thị sử dụng công nghệ xanh, sạch với tỷ lệ ngày càng tăng trong sản xuất công, nông nghiệp và trong dịch vụ, nhất là trong khai thác tài nguyên thiên nhiên, giá trị các ngành sản phẩm công nghệ cao, công nghệ xanh chiếm 30-32% GDP tỉnh; Phấn đấu trên 80% khu, cụm công nghiệp có hệ thống xử lý nước thải tập trung, 95% rác thải sinh hoạt, rác thải y tế được xử lý, 60% nước thải sinh hoạt được xử lý đạt tiêu chuẩn B, cường độ phát thải khí nhà kính giảm ít nhất 8-10% so với năm 2014… Trên nền tảng đó, tốc độ tăng trưởng kinh tế bình quân thời kỳ 2021-2030 khoảng 10-10,5%/năm, GDP bình quân đầu người năm 2025 khoảng 150 triệu đồng, năm 2030 khoảng 265 triệu đồng. Cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực, khu vực công nghiệp, dịch vụ chiếm khoảng 90% vào năm 2030.

** Định hướng hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên*

Định hướng trong công tác quản lý chi NSNN cấp tỉnh tỉnh Thái Nguyên thời gian tới là cần khắc phục những nhược điểm còn tồn tại và từng bước hướng tới việc quản lý nguồn lực tài chính theo các chuẩn mực hiện đại. Các định hướng cụ thể là:

- Phải thiết lập và duy trì được kỷ luật tài khóa chặt chẽ trong quản lý chi NSNN cấp tỉnh. Muốn vậy, cần phải cải cách cơ bản chất lượng phân tích, dự báo tổng nguồn lực dành cho khu vực công. Quản lý chi phải kiểm soát được tổng nhu cầu trong phạm vi nguồn lực cho phép trên cơ sở giới hạn tổng nguồn lực. Phải tạo được mối liên kết giữa lập kế hoạch, lập ngân sách và kết quả trong quản lý chi NSNN cấp tỉnh tỉnh Thái Nguyên.

- Phải hướng tới việc phân bổ các nguồn lực có hạn đã được xác định cho các ưu tiên phát triển KT-XH trên địa bàn trong quản lý chi NSNN, khắc phục cơ bản việc phân chia NS dàn trải, không thống nhất giữa các năm. Việc phân bổ phục vụ cải cách tiền lương vẫn là một trong những lĩnh vực ưu tiên chi NSĐP cho giai đoạn tới vì cán bộ, công chức là gốc rễ để cải cách thành công quản lý chi NSĐP. Khi thực hiện phân bổ NS phải thúc đẩy nhanh tiến trình chuyển đổi cơ cấu kinh tế, nhất là chuyển đổi cơ cấu kinh tế trong nội bộ từng ngành..

- Quản lý chi NSNN cũng phải tập trung cải thiện cơ bản hiệu quả sử dụng NS. Cần phải đổi mới phương thức lựa chọn các đề án, dự án chi NS để sử dụng NS thực sự có hiệu quả. Đối với những lĩnh vực tư nhân có thể đảm nhiệm thì nên giảm đầu tư từ NSĐP, hỗ trợ các đơn vị sự nghiệp công lập để đẩy mạnh xã hội hóa hoạt động cung cấp các dịch vụ công trên địa bàn tỉnh. Những dịch vụ công còn do cơ quan nhà nước cung cấp nên khuyến khích áp dụng phương pháp đấu thầu, ký hợp đồng khoán với tổ chức tư nhân. Gắn chi NS với các kết quả đầu ra và thực thi thưởng - phạt nghiêm minh trên cơ sở kết quả đạt được. Nâng cao trách nhiệm của đơn vị sử dụng NS đối với kết quả hoạt động được NSĐP tài trợ.

- Nâng cao chất lượng tất cả các khâu trong chu trình chi NS, nhất là nâng cao chất lượng dự toán, xiết chặt kỷ luật tuân thủ dự toán và trách nhiệm cá nhân, tổ chức trong quá trình phân bổ và sử dụng NSĐP.

4.1.2. Yêu cầu hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên trong giai đoạn đến 2025 và những năm tiếp theo

Để đạt được mục tiêu phát triển KT-XH địa phương và thích ứng với những

thay đổi nêu trên, quản lý chi NSNN của tỉnh Thái Nguyên trong giai đoạn đến năm 2025 và những năm tiếp theo cần phải đáp ứng các yêu cầu cơ bản sau:

Một là, quản lý chi NSNN địa phương phải đảm bảo kinh phí kịp thời cho tỉnh thực hiện các nhiệm vụ, sứ mệnh tương ứng của mình trong công cuộc phát triển KT-XH trên địa bàn tỉnh. Cụ thể là: để thúc đẩy kinh tế tỉnh tăng trưởng và phát triển bền vững, trong khi chưa có những thay đổi mạnh ở các thành phần kinh tế khác, trong tương lai gần vẫn phải tăng quy mô chi ĐTPT từ NSNN. Bởi vì, tăng chi đầu tư công trực tiếp làm tăng tổng cung, tổng cầu, không những đóng góp trực tiếp cho tăng trưởng kinh tế, mà còn lôi cuốn đầu tư tư nhân tăng trưởng theo. Tuy nhiên, cần lựa chọn lĩnh vực đầu tư từ NSNN để đạt được tác động lan tỏa tích cực nhiều nhất, đồng thời hạn chế tối đa cạnh tranh trực tiếp với đầu tư tư nhân. Vì việc tăng quy mô nguồn thu trong ngắn và trung hạn được dự báo là rất hạn chế, nên yêu cầu đặt ra đối với quản lý chi NSNN cấp tỉnh là phải kế hoạch hóa được nhu cầu chi trên cơ sở đảm bảo các cân đối vững chắc về thu - chi, về vay nợ nhằm đảm bảo vừa ổn định, vừa thúc đẩy KT-XH phát triển.

Hai là, do nguồn lực hạn chế trong khi nhu cầu tương đối lớn, nên quản lý chi NSNN của tỉnh phải phân bổ tập trung, trực tiếp cho các nội dung và mục tiêu phát triển ưu tiên của địa phương. Rút kinh nghiệm giai đoạn trước, việc phân bổ chi NS giai đoạn sắp tới cần thực hiện nghiêm ngặt nguyên tắc ưu tiên phân bổ vốn đầu tư cho các dự án có hiệu quả lớn nhất, tác động lan tỏa tích cực nhất.

Ba là, khi đã lựa chọn được các mục tiêu để ưu tiên chi NSNN, vấn đề tiếp theo của quản lý chi NSNN là phải lựa chọn các phương thức sử dụng tài sản đầu tư đem lại hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội cao nhất.

Bốn là, quản lý chi NSNN cần từng bước tạo dựng cơ chế gắn kết kinh phí đầu tư với kết quả cung cấp dịch vụ công. Gắn kết kinh phí đầu tư với kết quả càng chặt chẽ thì sử dụng nguồn NS càng có hiệu quả cao. Việc đánh giá, giám sát của người đóng thuế/người thụ hưởng đối với chi NSNN cũng cụ thể hơn, rõ ràng hơn.

Năm là, quản lý chi NSNN cần phải hướng tới các mục tiêu dài hạn của địa phương. Trong khi thực hiện các mục tiêu phát triển KT-XH của giai đoạn tới, quản lý chi NSNN đồng thời phải tính đến mục đích phát triển lâu dài trên địa bàn, kết hợp hài hòa giữa ưu tiên cho chi đầu tư phát triển ở vùng sâu, vùng xa, miền núi,

thúc đẩy phát triển đồng đều giữa các vùng, miền trên địa bàn với tập trung cải thiện môi trường đầu tư ở những khu vực có lợi thế và chi phí đầu tư thấp. Nâng cao mức sống của nhân dân phải dựa trên thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao nhận thức và kỹ năng lao động với năng suất cao cho người dân.

4.2. Giải pháp hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên

Quản lý chi NSNN là công cụ hỗ trợ đắc lực cho việc thực thi có hiệu quả các chính sách phân bổ nguồn lực của tỉnh và thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn. Trong điều kiện Thái Nguyên, nguồn lực tài chính cho phát triển KT-XH còn hạn chế thì vấn đề phân bổ và quản lý có hiệu quả chi NSNN có ý nghĩa đặc biệt quan trọng, góp phần ngăn ngừa các sai phạm, làm lành mạnh hóa ngân sách các cấp, đồng thời là biện pháp buộc các cơ quan công quyền và đơn vị sử dụng NSNN tôn trọng các nhiệm vụ thu, chi được Quốc hội phê chuẩn. Để hoàn thiện công tác quản lý chi NSNN trong thời gian tới, tác giả mạnh dạn đề xuất một số nhóm giải pháp cụ thể như sau:

4.2.1. Nhóm giải pháp về cơ chế chính sách

4.2.1.1. Thay đổi khung khổ pháp lý để có thể áp dụng quy trình quản lý theo kết quả thực hiện nhiệm vụ

Trong điều kiện Luật NSNN năm 2015 và Luật đầu tư công mở rộng phân cấp quyền chủ động cho chính quyền địa phương trong dự toán và điều hành NSĐP trung hạn, xây dựng kế hoạch đầu tư công 5 năm, tỉnh Thái Nguyên cần rà soát lại hệ thống chính sách, định mức đã ban hành để điều chỉnh theo các hướng sau đây:

Thứ nhất, đối với các định mức do TW ban hành, cần tích cực rà soát, kiến nghị TW thay đổi những chính sách, định mức không còn phù hợp. Ví dụ như định mức NS chi giáo dục – đào tạo, chi cho bệnh viện, chi quản lý hành chính. Trong điều kiện chính sách của TW chưa thay đổi kịp thời, cần có những chính sách bổ trợ để giảm mức độ không phù hợp của chính sách chung đối với địa phương.

Thứ hai, trong phạm vi thẩm quyền của tỉnh, Sở Tài chính cần tham mưu cho UBND và HĐND điều chỉnh các chế độ, chính sách, định mức chi NSĐP cho phù hợp với điều kiện đặc thù của tỉnh. Cụ thể:

- Quy định các nguyên tắc, khung (trần, sàn) để thực hiện các chế độ, chính

sách, định mức do tỉnh quy định, trên cơ sở đó mở rộng quyền xây dựng các định mức gắn với các đặc điểm chuyên môn kỹ thuật chuyên sâu của các đơn vị thụ hưởng NS. Bởi vì, chỉ có những người quản lý chuyên sâu mới có thể tiến hành xây dựng các định mức chi cho các hoạt động của họ một cách chính xác và phù hợp nhất. Tuy nhiên, để các đơn vị chuyên môn thụ hưởng NS không xây dựng định mức quá cao, cần thẩm định sát thực các định mức bằng các hội đồng chuyên môn có uy tín để chúng phù hợp với khả năng chi trả của NSĐP. Ở những lĩnh vực có thể khoán, nên quy định rõ gói kinh phí khoán vừa theo khả năng tài trợ của NSĐP, vừa phù hợp với chi phí thực tế thực hiện hoạt động, cho phép đơn vị chuyên môn thụ hưởng NS điều chỉnh kinh phí giữa các khâu công việc trong quy trình hoạt động của họ nhằm sử dụng NS một cách hợp lý nhất.

Thứ ba, đẩy mạnh hơn nữa việc thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp công lập và xã hội hóa cung cấp dịch vụ công.

Theo số liệu điều tra thu thập tại các đơn vị thụ hưởng ngân sách về các điều kiện cần để đơn vị có thể quản lý chi ngân sách theo kết quả đầu ra, có đến 87,6% người được hỏi đồng ý đơn vị cần được tự chủ về bộ máy, 76,7% đồng ý cần được khoán rõ nhiệm vụ cho ðõn vị, 79,1% đồng ý đơn vị được tự chủ về tuyển chọn nhân sự và trả lương, 79,8% đồng ý cơ quan quản lý cấp trên đánh giá đơn vị theo kết quả hoàn thành nhiệm vụ được giao. Như vậy, cần phải tích cực triển khai cơ chế khoán hành chính và chuyển các đơn vị sự nghiệp công lập sang hoạt động theo cơ chế tự chủ.

Kết quả điều tra cũng cho thấy, đối với các cơ quan, bộ phận thực thi cơ chế khoán 89,1% số người được hỏi kiến nghị cần ban hành các chuẩn mực đo lường kết quả hoàn thành nhiệm vụ theo lĩnh vực, ngành; 93,8% kiến nghị nghiên cứu xây dựng hệ thống định mức mới; 86,8% kiến nghị tăng cường chức năng hướng dẫn đơn vị sử dụng NSNN xây dựng các định mức chi ngân sách; 73,6% kiến nghị tăng cường kiểm tra, thanh tra; 66,7% kiến nghị đổi cơ chế quyết toán NSNN; 74,4% kiến nghị đề cao trách nhiệm thực hiện cam kết phân bổ ngân sách theo tiến độ (Bảng 4.1)

Bảng 4.1. Đánh giá của cán bộ đơn vị thụ hưởng ngân sách về các danh mục cần đổi mới để mở rộng cơ chế khoán chi

Danh mục	Có		Không	
	Số người	Tỷ lệ (%)	Số người	Tỷ lệ (%)
Ban hành các chuẩn mực đo lường kết quả hoàn thành nhiệm vụ theo lĩnh vực, ngành	115	89,1	14	10,9
Nghiên cứu xây dựng hệ thống định mức mới	121	93,8	8	6,2
Tăng cường chức năng hướng dẫn đơn vị thụ hưởng NSNN xây dựng các định mức chi NS	112	86,8	17	13,2
Tăng cường kiểm tra, thanh tra,	95	73,6	34	26,4
Đổi cơ chế quyết toán ngân sách Nhà nước	86	66,7	43	33,3
Đề cao trách nhiệm thực hiện cam kết phân bổ ngân sách theo tiến độ	96	74,4	33	26,6

Nguồn: Phụ lục

Khuyến khích các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện cơ chế tự chủ tài chính. Trước hết, chọn các đơn vị có nguồn thu tốt, có năng lực thực hiện tự chủ để thực hiện thí điểm, làm gương cho các đơn vị khác. Cùng với việc nâng dần mức tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập, phải mở rộng tương ứng quyền tự chủ của họ về các phương diện tổ chức, sắp xếp lại cách thức hoạt động, bộ máy quản lý của đơn vị, chủ động tuyển chọn, đào tạo và sử dụng người lao động, dần chuyển từ chế độ thu phí dịch vụ công sang cơ chế định giá dịch vụ công với một phần trợ giá của Nhà nước theo hướng giảm dần trợ giá cho các dịch vụ không cần hỗ trợ. Theo cơ chế hiện hành, kinh phí NS hỗ trợ các đơn vị sự nghiệp công lập vẫn theo khoản mục NS. Tuy nhiên, nếu có thể chuyển sang hỗ trợ cả gói dịch vụ tùy theo nhiệm vụ cơ quan nhà nước giao cho đơn vị sự nghiệp công lập thì điều kiện để giám sát hiệu quả sử dụng NS sẽ thuận lợi hơn.

4.2.1.2. Xây dựng cơ chế phối hợp trong bộ máy quản lý ngân sách Nhà nước

Khi xây dựng cơ chế phối hợp bộ máy quản lý ngân sách nhà nước cần phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền và quy chế phối hợp của các cơ quan trực thuộc tỉnh phù hợp với thực tế quản lý chi NSNN trên địa bàn. Giữa HĐND và UBND cần có

sự phối hợp chặt chẽ, để HĐND thực sự phát huy quyền và trách nhiệm quản lý chi NSĐP. Cần tăng cường năng lực thẩm định dự toán, quyết toán chi NSĐP và năng lực giám sát quá trình sử dụng NS của HĐND. Đồng thời, nên sớm cung cấp đầy đủ thông tin cho các ủy viên HĐND để các bộ phận có trách nhiệm có điều kiện thẩm định các nội dung cần đưa ra quyết định. Khắc phục sự trùng lặp mà không tăng chất lượng các dự toán và quyết toán NSĐP trong khi quyết định điều chỉnh dự toán và phê chuẩn quyết toán chi. Nâng cao năng lực thẩm định dự toán và điều hành NS của UBND tỉnh, nhất là trong xác định các khoản mục ưu tiên chi NS và thực thi nghiêm minh kỷ luật NS. Hằng năm và định kỳ vào thời điểm kết thúc thực hiện kế hoạch tài chính trung hạn, UBND tỉnh cần tiến hành đánh giá hiệu quả sử dụng các khoản chi, nhất là chi theo chương trình mục tiêu, để có biện pháp khuyến khích đơn vị cá nhân sử dụng tiết kiệm ngân sách, xử phạt các đơn vị, cá nhân sai phạm.

Cần nâng cao năng lực dự báo của Sở Tài chính và Sở Kế hoạch & Đầu tư. Trong quá trình quản lý chi ngân sách nhà nước, sự phối hợp hoạt động của hai cơ quan này với nhau là rất quan trọng và tốt nhất là sáp nhập làm một để thống nhất các dự toán thu và chi. Hai cơ quan này cần ưu tiên nguồn lực cho công tác thống kê, phân tích, đánh giá tài chính để có thể tham mưu cho UBND và HĐND các phương án chi NS tối ưu.

Tăng cường phối hợp giữa Sở Tài chính, Sở Kế hoạch & Đầu tư, thanh tra nhà nước, KBNN và Kiểm toán nhà nước để đảm bảo các khoản chi NS nhà nước được sử dụng đúng mục đích, được giám sát thực chất và có khả năng quy trách nhiệm cho đơn vị, cá nhân khi xảy ra thất thoát, lãng phí, tham ô NSĐP. Tăng cường kiểm soát nội bộ và kiểm toán độc lập nhằm giám sát những người sử dụng NSNN. Xử lý kỷ luật nghiêm minh đơn vị, cá nhân tha hóa về đạo đức, tư lợi, tham ô tài sản công. Nâng cao năng lực của các đơn vị tư vấn xây dựng, thi công trên địa bàn tỉnh.

Phối hợp giữa các đơn vị quản lý và thụ hưởng NS cần theo hướng thực chất, nhất là trong thỏa thuận lập dự toán. Tăng cường cơ sở dữ liệu thông tin để các dự toán và thỏa thuận dự toán là những hoạt động phân tích, đánh giá có cơ sở khoa học, không phải các cuộc mặc cả mang tính xin - cho.

Đặc biệt, cần rà soát, chuẩn hóa tiêu chuẩn chuyên ngành đối với cán bộ,

công chức quản lý NS không chỉ ở cơ quan quản lý NSĐP, mà còn ở các cơ quan thụ hưởng NS. Cần tạo điều kiện cho những cán bộ có năng lực thực tế nhưng chưa được đào tạo chuyên môn tài chính - kế toán đầy đủ để họ đi học. Cần chuyển làm công việc khác đối với những người yếu kém về năng lực thực tế. Nghiên cứu quy trình nghiệp vụ quản lý tài chính – NS ở từng lĩnh vực cụ thể để tập huấn cho nhân viên, xây dựng các tiêu chuẩn đánh giá cán bộ sát thực và thực hành chính sách khen chê theo kết quả thực hiện công việc thực tế.

Tăng cường công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng tài sản công; công khai các hoạt động quản lý, sử dụng NSNN. Thực hiện tiết kiệm, chống lãng phí trong lĩnh vực đầu tư xây dựng cơ bản, mua sắm công tài sản nhà nước thông qua việc đẩy mạnh mua sắm theo phương thức tập trung. Nâng cao hơn nữa nhiệm vụ, quyền hạn, thẩm quyền quyết định và trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu trong việc quản lý, điều hành và sử dụng NSNN. Các cơ quan, đơn vị sử dụng NSNN tiếp tục phát huy tính chủ động của người đứng đầu trong thực thi công vụ, coi thực hành tiết kiệm, chống lãng phí là trách nhiệm trong thực thi công vụ thông qua các quy chế hoạt động, quy chế chi tiêu nội bộ của cơ quan. Quy định rõ trách nhiệm của người đứng đầu đơn vị để tránh xảy ra lãng phí.

Xây dựng hệ thống chi tiêu đánh giá về kết quả đầu ra kết hợp với việc kiểm soát đầu vào của 1 số nhóm chi lớn của đơn vị. Xây dựng và đưa vào áp dụng "*phiếu đánh giá dịch vụ công*", coi nó như 1 công cụ hữu hiệu phản hồi ý kiến tập thể của những người sử dụng dịch vụ. Công khai "*phiếu đánh giá dịch vụ công*" cho công chúng nhằm góp phần nâng cao trách nhiệm trong cung cấp dịch vụ của các cơ sở công lập.

4.2.1.3. Xây dựng kế hoạch tài chính và kế hoạch chi tiêu trung hạn

Phải xây dựng được kế hoạch tài chính và kế hoạch chi tiêu trung hạn của địa phương. Hình thành một khung chính sách kinh tế nhiều năm làm cơ sở xây dựng dự toán ngân sách dài hạn. Khi xây dựng chương trình đầu tư công cần phải tính toán đến khả năng đáp ứng của nguồn, cần xác định được quy mô ngân sách phù hợp, trong đó phải gắn chính sách chi NSNN với các định hướng phát triển trung và dài hạn, bảo đảm tính trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm

vụ tài khóa, đồng thời coi trọng tính kỷ luật tài khóa trong dài hạn, tập trung nguồn lực ưu tiên cho ĐTPT.

Cần tiếp tục thực hiện nghiêm kỷ cương, kỷ luật tài chính ngân sách, hạn chế tối đa việc ban hành các chính sách mới khi chưa có nguồn đảm bảo. Thực hiện chi NSNN tiết kiệm, hiệu quả, theo dự toán được giao. Kiểm soát chặt chẽ các khoản vay để tài trợ ĐTPT bằng phát hành trái phiếu. Sắp xếp các khoản chi để bảo đảm kinh phí thực hiện các nhiệm vụ quan trọng và các nhiệm vụ mới tăng thêm, chỉ chi theo khả năng thu, thu tới đâu, chi tới đấy (kể cả phần cân đối bổ sung từ NSTW). Thực hiện tốt quy định của Luật đầu tư công, căn cứ vào khả năng cân đối vốn của NS tỉnh xây dựng kế hoạch đầu tư trung hạn. Phân bổ nguồn lực cho đầu tư phải tuân thủ kế hoạch.

Để kế hoạch ngân sách có tính chiến lược và tiến dần đến quản lý theo kết quả thì ngân sách phải được phân bổ theo các mục tiêu ưu tiên của kế hoạch.

Lập ngân sách gắn với nguồn lực sẽ tạo ra những giá trị thực sự và mới mẻ cho kế hoạch phát triển KT-XH, nó đặt ra cho nhà hoạch định mục tiêu chi NSNN có tính dài hạn. Đồng thời nó trang bị cho người dân và các cơ quan giám sát 1 công cụ mới để tăng cường vai trò thẩm tra và giám sát của mình.

Bảng 4.2. Đánh giá của cán bộ tài chính tại các đơn vị thụ hưởng ngân sách về những tác động của những quy định về ổn định kế hoạch đầu tư công (5 năm)

Danh mục	Thuận tiện		Không thuận tiện	
	Số người	Tỷ lệ (%)	Số người	Tỷ lệ (%)
Xây dựng quy hoạch, kế hoạch đầu tư	101	78,3	28	21,7
Thực hiện dự án đầu tư	99	76,7	30	23,2
Huy động và phân bổ vốn đầu tư	94	72,9	35	27,1
Quyết toán vốn đầu tư	86	66,7	43	33.3

Nguồn: Phụ lục

Theo kết quả điều tra (bảng 4.3), đa phần những người được hỏi cho rằng những quy định về ổn định kế hoạch đầu tư công (5 năm) tạo điều kiện thuận lợi

cho quản lý chi NSNN. Cụ thể là: 78,3% số người được hỏi cho rằng, thuận tiện cho xây dựng quy hoạch, kế hoạch đầu tư; 76,7% số người được hỏi cho rằng thuận tiện cho thực hiện dự án đầu tư; 72,9% số người được hỏi cho rằng thuận tiện cho huy động và phân bổ vốn đầu tư; 66,7% số người được hỏi cho rằng thuận tiện cho quyết toán vốn đầu tư.

Triển khai thực hiện khẩn trương Luật Ngân sách nhà nước năm 2015, nhất là thực hiện các quy định về việc tăng cường quản lý NSNN, nâng cao hiệu quả sử dụng NS, thí điểm áp dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả thực hiện nhiệm vụ gắn với khung khổ chi tiêu trung hạn, quy định về việc lập kế hoạch tài chính 5 năm, kế hoạch tài chính – ngân sách 3 năm,…

4.2.1.4. Xác định các bước quản lý theo kết quả thực hiện nhiệm vụ

Bảy bước chủ yếu khi thực hiện quy trình dự toán NS theo kết quả thực hiện nhiệm vụ gắn với khuôn khổ chi tiêu trung hạn được đề xuất là:

Bước một: Dự báo khả năng nguồn lực dựa trên các dự báo kinh tế và dự báo tài chính gắn với bối cảnh kinh tế đó (tăng trưởng, giá cả, nguồn thu từ thuế, phí, lệ phí… của địa phương).

Bước hai: Xây dựng các mức trần NS cho lĩnh vực bằng cách phân chia tổng nguồn lực dự báo cho các cấp, các lĩnh vực trên cơ sở thứ tự ưu tiên đã xác định.

Bước ba: Dự báo các nhu cầu chi tiêu lĩnh vực trong trung hạn (3 năm) trên cơ sở các ưu tiên và nhu cầu đối với mỗi lĩnh vực. Việc xác định các ưu tiên đòi hỏi các ngành phải thực hiện một quy trình đánh giá cụ thể, chi tiết theo lĩnh vực, qua đó sẽ: (i) Xác định được nhiệm vụ, mục đích, mục tiêu, sản phẩm đầu ra và các hoạt động của mình; (ii) Thống nhất xác định các hoạt động cần thiết nhằm đạt được các mục tiêu đề ra.

Bước bốn: Tính toán chi phí và lựa chọn ưu tiên trong 3 năm tại các đơn vị dự toán, gồm: (i) Dự toán chi phí thực của các hoạt động (cả thường xuyên và cơ bản); (ii) Lựa chọn các hoạt động được ưu tiên phù hợp với mức trần nguồn lực; xác định những hoạt động cần được tiếp tục, những hoạt động nên thu hẹp lại và những hoạt động cần được chấm dứt.

Bước năm: Thảo luận chính sách và xem xét lại mức trần lĩnh vực. Sau khi tiến hành đánh giá lĩnh vực, cuộc thảo luận chính sách và bảo vệ các mức trần lĩnh vực trung hạn sẽ được tổ chức. Qua đó, nếu thấy xuất hiện khả năng không thể đạt được một số mục tiêu (trong khuôn khổ các mức trần lĩnh vực) thì có thể phải tiến hành tái phân bổ để điều chỉnh giữa các lĩnh vực.

Bước sáu: Lập các dự toán NS trung hạn (3 năm) và dự toán NS hàng năm theo phương pháp "cuốn chiếu". Các dự toán trong khuôn khổ chi tiêu trung hạn có thể được sử dụng để xây dựng các dự toán 3 năm.

Bước bảy: Trình Chính phủ thảo luận NS, đánh giá, hoàn thiện và thông qua các dự toán NS mỗi năm đặt trong tầm nhìn khuôn khổ NS trung hạn (3 năm). Toàn bộ hồ sơ NS trung hạn phải được trình gửi các cơ quan của Quốc hội để thẩm tra, cho ý kiến và đi đến phê chuẩn. Hàng năm, việc lập và phê chuẩn dự toán NS phải được thực hiện theo kiểu "cuốn chiếu", việc phê chuẩn sẽ được ấn định cụ thể cho từng năm một nhưng vẫn gắn với tầm nhìn trung hạn.

4.2.1.5. Mở rộng quyền tự chủ của đơn vị thụ hưởng ngân sách nhà nước

Để giảm áp lực chi NSĐP, tỉnh Thái Nguyên cần tích cực triển khai cơ chế khoán hành chính và chuyển các đơn vị sự nghiệp công lập sang hoạt động theo cơ chế tự chủ. Muốn vậy, cần đẩy nhanh tiến độ hoàn thiện cơ chế hoạt động tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập trong từng lĩnh vực, gắn với thúc đẩy lộ trình chuyển cơ chế phí sang cơ chế giá dịch vụ sự nghiệp công. Tỉnh cần đẩy mạnh phân cấp, giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tổ chức bộ máy và biên chế cho các đơn vị, đặc biệt cà các đơn vị cấp huyện. Đẩy mạnh công tác xã hội hóa đối với các lĩnh vực sự nghiệp; triệt để thực hiện việc đấu thầu, đặt hàng, giao nhiệm vụ các dịch vụ sự nghiệp công nhằm nâng cao chất lượng hàng hóa, dịch vụ. Tiến tới thực hiện đặt hàng cung cấp dịch vụ công thay bằng cấp phát bằng dự toán theo biên chế, nhiệm vụ chuyên môn.

Đối với các cơ quan, bộ phận thực thi cơ chế khoán, cần hỗ trợ họ rà soát lại quy trình nghiệp vụ, thủ tục hành chính, lược bỏ những thủ tục, hoạt động không cần thiết, chuẩn hóa chúng để có thể tiết kiệm chi phí và nhân lực. Công khai các thủ tục, yêu cầu về hồ sơ và quy trình thực thi quản lý hành chính để những người có nhu cầu

có thể tiếp cận thông tin đầy đủ, hạn chế việc trùng lắp các thủ tục, rút gọn thời gian giải quyết thủ tục. Khi có thể tiết kiệm chi NS, cần khuyến khích cơ quan, bộ phận nhận khoán sử dụng một phần kinh phí tiết kiệm được đào tạo nhân viên, trang bị thiết bị làm việc, nâng cao mức độ thành thạo, chuyên nghiệp của nhân viên, từ đó nâng cao hiệu suất công tác, giảm biên chế, tăng thu nhập cho người lao động một cách chính đáng, bền vững.

Khuyến khích các đơn vị sự nghiệp công lập thực hiện cơ chế tự chủ tài chính. Trước hết, chọn các đơn vị có nguồn thu tốt, có năng lực thực hiện tự chủ để thực hiện thí điểm, làm gương cho các đơn vị khác. Cùng với việc nâng dần mức tự chủ tài chính của các đơn vị sự nghiệp công lập, phải mở rộng tương ứng quyền tự chủ của họ về các phương diện tổ chức, sắp xếp lại cách thức hoạt động, bộ máy quản lý của đơn vị, chủ động tuyển chọn, đào tạo và sử dụng người lao động, dần chuyển từ chế độ thu phí dịch vụ công sang cơ chế định giá dịch vụ công với một phần trợ giá của Nhà nước theo hướng giảm dần trợ giá cho các dịch vụ không cần hỗ trợ. Theo cơ chế hiện hành, kinh phí NS hỗ trợ các đơn vị sự nghiệp công lập vẫn theo khoản mục NS. Tuy nhiên, nếu có thể chuyển sang hỗ trợ cả gói dịch vụ tùy theo nhiệm vụ cơ quan nhà nước giao cho đơn vị sự nghiệp công lập thì điều kiện để giám sát hiệu quả sử dụng NS sẽ thuận lợi hơn.

Khẩn trương chuẩn bị điều kiện cần thiết để ban hành danh mục dịch vụ sự nghiệp công lập, định mức kinh tế - kỹ thuật áp dụng trong các lĩnh vực dịch vụ công làm cơ sở ban hành giá dịch vụ công theo nguyên tắc:

- Tính đủ chi phí. Đẩy mạnh tiến độ chuyển từ cơ chế phí sang thực hiện giá dịch vụ công theo hướng: Nhà nước quy định khung giá dịch vụ, từng bước tính đủ các chi phí đối với các loại dịch vụ cơ bản, thiết yếu, đồng thời có chính sách hỗ trợ phù hợp cho người nghèo, đối tượng chính sách. Đối với giá dịch vụ công không sử dụng NSNN, giao quyền tự chủ cho các đơn vị cung ứng dịch vụ tự quyết định giá theo nguyên tắc bảo đảm bù đắp chi phí và có tích lũy.

- Hỗ trợ một phần từ NSĐP theo hướng: Đối với dịch vụ thiết yếu thì NSĐP đảm bảo kinh phí; đối với các dịch vụ cơ bản thì NSĐP hỗ trợ kinh phí để thực hiện; đối với các dịch vụ mang tính đặc thù của một số ngành, lĩnh vực thì thực hiện

theo cơ chế đặt hàng hoặc đấu thầu để tạo điều kiện cho các cơ sở ngoài công lập cùng tham gia; đối với các dịch vụ khác thì đẩy mạnh thực hiện theo cơ chế xã hội hóa, huy động sự tham gia cung ứng của các thành phần kinh tế.

- Tăng cường phân cấp và tăng tính chủ động cho các đơn vị sự nghiệp công lập trong quản lý tài chính bằng cách đổi mới cơ chế phân bổ nguồn lực, quản lý, cấp phát NSNN. NSNN bảo đảm đầu tư cho các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu như giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, y tế dự phòng, y tế cơ sở, khám, chữa các bệnh lao, phong, tâm thần; nghiên cứu khoa khoa học cơ bản; văn hóa nghệ thuật dân gian truyền thống, …và các đơn vị sự nghiệp công lập đứng chân ở các địa bàn vùng sâu, vùng xa.

- NSNN chuyển từ hỗ trợ cho các đơn vị sự nghiệp công lập sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng người nghèo, đối tượng chính sách khi sử dụng dịch vụ công cơ bản, thiết yếu, chuyển từ hỗ trợ theo cơ chế cấp phát bình quân sang cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp dịch vụ công căn cứ vào chất lượng đầu ra hoặc đấu thầu cung cấp dịch vụ công. Thực hiện cơ chế giao vốn, tài sản cho đơn vị sự nghiệp công lập trên cơ sở nắm chắc thông tin dữ liệu về tài chính và tài sản công của đơn vị sự nghiệp công lập.

- Phân loại các đơn vị sự nghiệp công lập theo mức độ tự chủ khác nhau về tài chính, áp dụng cơ chế trả lương theo kết quả hoạt động. Đối với đơn vị tự bảo đảm một phần CTX thực hiện trả lương theo ngạch, bậc, chức vụ và các khoản phụ cấp theo quy định hiện hành; đối với phần tăng thu, tiết kiệm chi được trích lập các quỹ bổ sung thu nhập và phát triển hoạt động sự nghiệp. Các đơn vị được giao tự chủ tài chính ổn định từ 3-5 năm theo phương án thu chi tài chính được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Đối với các đơn vị được Nhà nước bảo đảm toàn bộ kinh phí hoạt động, cần đẩy mạnh thực hiện cơ chế khoán chi.

4.2.2. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện

4.2.2.1. Phân bổ ngân sách theo thứ tự ưu tiên phù hợp với mục tiêu quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh

Một trong những tồn tại, hạn chế trong tổ chức thực hiện quản lý chi NSNN

tỉnh Thái Nguyên là dự toán được lập chủ yếu trong ngắn hạn, căn cứ theo định mức đầu vào, do đó không tạo điều kiện đánh giá, xem xét sự phân bổ nguồn lực gắn kết với kế hoạch 5 năm và chiến lược phát triển KT-XH 10 năm của tỉnh, bởi vì các kế hoạch này thường hướng đến các chỉ tiêu đầu ra. Chính vì vậy, trong những năm tới, muốn chi NSĐP đóng vai trò tốt nhất cho việc thực hiện chiến lược, kế hoạch phát triển KT-XH trên địa bàn và giảm tình trạng đầu tư dàn trải, khi lập kế hoạch tài chính trung hạn, tỉnh Thái Nguyên cần phải lựa chọn thận trọng thứ tự ưu tiên các khoản chi gắn với các chỉ tiêu của quy hoạch, kế hoạch phát triển KT-XH hằng năm, 5 năm. Rà soát toàn bộ các dự án đầu tư, sắp xếp lại nguồn chi cho các dự án để bảo đảm vừa đẩy nhanh tiến độ thi công, vừa rút ngắn thời gian, giảm tổng đầu tư. Bên cạnh đó, cần tích cực điều chỉnh vốn từ dự án chậm tiến độ sang dự án bảo đảm tiến độ, có vai trò quan trọng, các hoạt động và mục tiêu ưu tiên cao phải được bố trí đủ vốn. Các hoạt động và mục tiêu được xác định ưu tiên thấp có thể giảm bớt kinh phí hoặc ngừng tài trợ từ NS. Để hỗ trợ cho việc lựa chọn ưu tiên, cần phải đánh giá tác động của việc giảm quy mô các hoạt động và xây dựng các phương án đối phó với các hậu quả tiêu cực có thể xảy ra khi giảm kinh phí.

Cần sắp xếp các khoản chi để bảo đảm kinh phí thực hiện các nhiệm vụ quan trọng và các nhiệm vụ mới tăng thêm; phấn đấu tăng thu, tiết kiệm chi để nâng mức đóng góp của NSĐP trong việc thực hiện các kế hoạch phát triển KT-XH của Tỉnh. Phân bổ vốn ĐTPT ưu tiên cho đẩy nhanh tiến độ, hoàn thành các chương trình, dự án quan trọng đối với tỉnh, các công trình cấp thiết đang đầu tư dở dang, ưu tiên vốn đối ứng cho các dự án ODA, dự án đối tác công tư, xử lý nợ đọng XDCB… Bên cạnh đó, cần triển khai mạnh cổ phần hóa DNNN, đơn vị sự nghiệp công, dồn nguồn lực lĩnh vực này cho phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng. Nhà nước sẽ giảm chi NS, đổi mới căn bản cơ chế quản lý dịch vụ công, tránh lãng phí và tạo thuận lợi cho người dân. Trước hết, cần mạnh dạn khuyến khích các trường học, bệnh viện công chuyển sang thực hiện cơ chế tự chủ tài chính.

4.2.2.2. Hoàn thiện công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm soát quá trình chi ngân sách

** Hoàn thiện kiểm soát quá trình chi thường xuyên*

Hoạt động chi sự nghiệp giáo dục – đào tạo

Tỉnh Thái Nguyên cần chú trọng đổi mới tổ chức điều hành CTX NSĐP cho sự nghiệp giáo dục - đào tạo để khắc phục những hạn chế hiện có và nâng cao hiệu quả sử dụng NS CTX trong lĩnh vực này, theo hướng:

- Ưu tiên CTX cho các cơ sở giáo dục để đảm bảo tối thiểu hằng năm đạt tỷ lệ 80% chi nhóm I và 20% CTX. Bên cạnh đó, hằng năm cần cấp kinh phí để các trường duy tu, sữa chữa, cấp kinh phí để mua sắm thiết bị dạy học cho các trường. Trong kế hoạch tài chính trung hạn cần xây dựng hệ số điều chỉnh cho CTX các năm 2,3 theo mức độ lạm phát dự kiến.

- Tỉnh cần nghiên cứu để triển khai thực hiện Nghị quyết 77 của Chính phủ về thí điểm đổi mới cơ chế hoạt động đối với các cơ sở giáo dục đại học công lập, xem xét để lựa chọn một số trường do tỉnh quản lý thí điểm chuyển sang hoạt động theo cơ chế tự chủ từng phần. Mặc dù quá trình chuyển các trường này sang cơ chế tự chủ là khó khăn do sức hấp dẫn trong đào tạo của các trường do tỉnh quản lý không lớn, nhưng UBND tỉnh cùng Sở Giáo dục & Đào tạo phải tích cực chuẩn bị điều kiện và cùng hợp sức với nhà trường đổi mới cung cách quản lý tài chính để có thể từng bước tự chủ tài chính. Muốn vậy, cần mở rộng quyền chủ động của nhà trường trong nắm bắt nhu cầu và khả năng chi trả của xã hội để mở ngành đào tạo, liên kết đào tạo, đổi mới toàn diện chương trình và phương pháp giảng dạy, xác định lại mức thu học phí phù hợp đi đôi với hỗ trợ từ NSĐP để có thêm nguồn lực tài chính nâng cao chất lượng đào tạo, chủ động thu hút và tuyển chọn nhân tài gắn với cơ chế tiền lương giáo viên linh hoạt.

- Chỉ đạo sát sao để các đơn vị thụ hưởng NS xây dựng quy chế chi tiêu nội bộ sát thực với các định mức cụ thể, linh hoạt điều chỉnh theo sự thay đổi chế độ, chính sách của tỉnh và TW. Khuyến khích các trường dạy nghề mở rộng chương trình giảng dạy, thu hút giảng viên và chuyên gia giỏi tham gia giảng dạy tại trường với thù lao linh hoạt.

- Trong thời gian tới tỉnh Thái Nguyên cần rà soát, phân loại khoản chi NS ưu tiên cho sự nghiệp giáo dục - đào tạo nhằm tạo điều kiện để NSĐP tập trung vào các chương trình trọng điểm của ngành giáo dục, theo hướng: Ưu tiên cho giáo dục

tiểu học, trung học cơ sở, trường ở địa bàn khó khăn. Tỉnh nên tích cực tìm nguồn tài trợ ngoài NSNN bên cạnh các chính sách ưu tiên, để phát triển sự nghiệp giáo dục - đào tạo, nhất là khuyến khích tư nhân đầu tư xây dựng các trường chất lượng cao, hợp tác, kêu gọi vốn đầu tư từ các tổ chức phi chính phủ và nước ngoài, nỗ lực sử dụng kinh phí tài trợ một cách minh bạch, công bạch.

Tăng cường kiểm soát quá trình chi sự nghiệp y tế

Đổi mới cách phân bổ ngân sách và tăng chi NSĐP nhằm tạo thêm nguồn lực cho công tác y tế dự phòng, đảm bảo đủ kinh phí chi cho con người và hoạt động của cơ quan, đồng thời phải thoả mãn các hoạt động chuyên môn theo tiêu chuẩn của y tế dự phòng. Từng bước chuyển hình thức cấp NS từ "khoán kinh phí" sang "khoán việc", quyết toán kinh phí cấp từ NS theo kết quả hoạt động.

Kinh phí cấp cho các bệnh viện phải chuyển đổi sang cơ chế hỗ trợ cho người sử dụng dịch vụ thông qua quỹ bảo hiểm y tế. Như vậy các bệnh viện phải tính đủ giá dịch vụ và thu đủ nhằm trang trải chi phí đi đôi với nâng cao chất lượng khám chữa bệnh. Tuy nhiên, để đảm bảo cho tất các các bệnh viện hoạt động bình thường và khuyến khích người bệnh sử dụng dịch vụ khám chữa bệnh ở tuyến dưới, NS nên hỗ trợ cho các bệnh viện tuyến huyện, các bệnh viện ở huyện nghèo. Mức độ hỗ trợ sẽ được tính toán phù hợp với khả năng đóng góp của nhân dân và thực hiện chính sách an sinh xã hội, công bằng trong chăm sóc sức khoẻ. Khi giá dịch vụ y tế điều chỉnh theo hướng thu đúng, thu đủ, đảm bảo quỹ lương, phụ cấp và một số khoản chi phí trực tiếp khác cần bãi bỏ cơ chế trích 35% tạo nguồn cải cách tiền lương từ chênh lệch thu - chi nguồn thu dịch vụ khám chữa bệnh, tăng cường tính tự chủ tài chính của các bệnh viện.

Cần phân cấp rộng hơn cho các bệnh viện thực hiện tự chủ tài chính trong phân bổ CTX đi đôi với mở rộng quyền tự chủ về biên chế, về tổ chức bộ máy. Tỉnh cần cho các bệnh viện này cơ chế linh hoạt huy động nguồn vốn xã hội hóa (có thể xã hội hóa từng khoa, phòng, bộ phận và các dịch vụ) nhằm giảm nguồn chi từ NS.

Khuyến khích tư nhân đầu tư vào chăm sóc sức khoẻ, đặc biệt là chăm sóc chuyên khoa. Tỉnh nên có chính sách ưu đãi thích hợp để thu hút đầu tư nhân vào lĩnh vực y tế chất lượng cao.

Cân nhắc giữa nhu cầu chi NSĐP để nâng cấp trạm y tế xã phường. Trước hết, cần rà soát lại các trạm y tế xã phường để xác định bán kính phục vụ và tần suất sử dụng của dân cư. Với các trạm y tế gần nhau và có tần suất sử dụng thấp nên sáp nhập lại. Thay vì đầu tư bình quân tối thiểu cho các trạm y tế xã phường, nên tập trung đầu tư xây dựng mạng lưới các trạm xá lưu động vùng nông thôn và dịch vụ xe cứu thương có trang thiết bị chăm sóc cơ bản tại các trạm xá lưu động đủ sức hỗ trợ người bệnh nhanh chóng đến được bệnh viện huyện, tỉnh gần nhất.

Tăng cường kiểm soát quá trình chi hành chính nhà nước

Tỉnh Thái Nguyên phải tích cực tinh giảm bộ máy quản lý, tinh gọn biên chế để nâng cao hiệu quả, giảm chi phí, thực hành tiết kiệm trong chi quản lý hành chính đòi hỏi tỉnh cần thực hiện những giải pháp sau:

- Theo yêu cầu của Nghị quyết số 39-NQ/TW, ngày 17/4/2015 của Ban Chấp hành Trung ương về tinh giản biên chế và cơ cấu lại đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 (khóa XII) về đổi mới, sắp xếp tổ chức bộ máy của hệ thống chính trị, tăng cường xã hội hóa dịch vụ công, tích cực áp dụng công nghệ thông tin để giảm biên chế, tiết kiệm chi thường xuyên cần sắp xếp bộ máy, rà soát lại toàn bộ bộ máy quản lý cấp tỉnh, sáp nhập các đơn vị cùng chung chức năng hoặc cần phối hợp chức năng trong một đơn vị (ví dụ như Sở Tài chính và Sở Kế hoạch & Đầu Tư), phân công rõ chức năng, nhiệm vụ cho từng cơ quan quản lý nhà nước sao cho loại bỏ sự chồng chéo về chức năng (nhất là trong khâu kiểm tra, thanh tra), bộ máy tinh gọn, có khả năng phản ứng nhanh trong điều hành NS. Bên cạnh đó, cần tiếp tục đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập. Rà soát lại toàn bộ các đơn vị sự nghiệp trong từng ngành, từng lĩnh vực để sáp nhập các đơn vị có chức năng, nhiệm vụ tương tự.

- Để tạo điều kiện thuận lợi, khuyến khích việc tinh giản biên chế, bổ sung vào diện tinh giản biên chế một số đối tượng hưởng lương từ NSNN, cần có cơ chế, chính sách đủ mạnh, góp phần bảo đảm nguồn kinh phí để giải quyết chính sách đối với những người dôi dư do sắp xếp, tổ chức lại đơn vị sự nghiệp công lập và thực hiện tinh giản biên chế. Tinh gọn biên chế bằng cách sử dụng tối đa

phương thức khoán, phương thức quản lý công việc hành chính theo tiêu chuẩn ISO, nỗ lực thu hút và bố trí cán bộ đúng chuyên môn, thực hiện quy chế kiểm tra, đánh giá thực chất, xử phạt, khen thưởng nghiêm minh nhằm sàng lọc hiệu quả cán bộ.

- Tích cực tuyên truyền, giáo dục, tập huấn nghiệp vụ để các đơn vị thụ hưởng NS trực thuộc tỉnh tích cực tìm kiếm giải pháp cải tiến quy trình, thủ tục, nghiệp vụ quản lý hành chính nhà nước, quản lý tài sản công để giảm chi NS cho lĩnh vực này, tạo nguồn lực tăng thêm thu nhập cho người lao động, động viên họ làm việc tốt hơn, thu hút và giữ chân người lao động giỏi làm việc trong cơ quan nhà nước. Cần chuẩn hoá thủ tục hành chính theo hướng đơn giản, một cửa liên thông, áp dụng tối đa công nghệ thông tin trong phối hợp và xử lý nghiệp vụ quản lý hành chính, nhất là trong soạn thảo văn bản, cung cấp dịch vụ công..

- Thực hiện phân loại khu vực hành chính Nhà nước để áp dụng chủ trương khoán chi và thực hiện cải cách chính sách tiền lương cho phù hợp. Đối với khu vực có thu như thuế, hải quan, ngân hàng Nhà nước,… thì NS sẽ chi hằng năm các khoản chi như lương đào tạo cán bộ, công chức… Còn lại đơn vị tự đảm bảo cân đối từ nguồn thu của mình, đơn vị có thể chủ động trả lương lớn hơn quy định theo chất lượng, hiệu quả công việc để khuyến khích người lao động. Đối với khu vực không có thu như cơ quan Đảng, đoàn thể, các cơ quan hành chính UBND các cấp… sẽ được Nhà nước đảm bảo toàn bộ nhu cầu chi, song cần tiếp tục nghiên cứu để tinh giản biên chế phù hợp với chức năng, nhiệm vụ. Bên cạnh đó, cần chỉ đạo sát sao các đơn vị nhận khoán quản lý hành chính và đơn vị sự nghiệp tự chủ tài chính điều chỉnh Quy chế chi tiêu nội bộ sao cho việc phân phối thu nhập tăng thêm gắn với kết quả thực hiện nhiệm vụ. Mở rộng quyền tự chủ về sắp xếp bộ máy, thu gọn biên chế, khuyến khích các đơn vị sự nghiệp công lập mở rộng các dịch vụ, từ đó góp phần nâng cao và đa dạng hoá các hình thức phục vụ, tăng thu, giảm áp lực cấp phát từ NSĐP đồng thời có nguồn tài chính đủ để tăng thu nhập khuyến khích người lao động làm việc tích cực. Chỉ đạo các cơ quan nhà nước quản lý quá trình sử dụng tài sản công một cách tiết kiệm. Rà soát lại các khâu đấu thầu mua sắm tài sản công nhằm phòng, chống tham nhũng, tham ô tiền NS...

Nâng cao năng lực triển khai nghiên cứu khoa học - công nghệ và môi trường

Khoa học - công nghệ sẽ là một công cụ then chốt giúp tăng trưởng kinh tế. Đẩy mạnh nghiên cứu và phát triển, ứng dụng công nghệ sẽ là một điều kiện giúp Thái Nguyên phát triển nhanh, tăng nguồn thu, giảm áp lực chi NS. Để tăng năng lực triển khai nghiên cứu khoa học - công nghệ, tỉnh Thái Nguyên cần:

- Ưu tiên chi kinh phí nghiên cứu khoa học cho các đề tài ứng dụng, triển khai, nhất là trong các lĩnh vực then chốt, chủ lực của tỉnh như ứng dụng công nghệ cao, công nghệ sinh học trong nông nghiệp; thử nghiệm nghiên cứu và ứng dụng giống mới, mô hình sinh kế mới; sử dụng nước tiết kiệm; ứng dụng kỹ thuật canh tác thân thiện với môi trường; tạo ra các giống cây công nghiệp lâu năm có thu nhập cao; các mô hình nông nghiệp hiệu quả mà tỉnh có lợi thế so sánh và cạnh tranh … Tỉnh cũng cần hỗ trợ ứng dụng công nghệ tại các vùng nông thôn và miền núi trong các hoạt động chăn nuôi gia súc, lâm nghiệp, thuỷ sản, đánh bắt cá và chế biến lương thực thực phẩm.

- Thu hút doanh nghiệp, chủ trang trại, hộ nông dân tham gia nghiên cứu ứng dụng các thành tựu khoa học vào trong sản xuất, nhất là thương mại hóa các giải pháp khoa học - công nghệ, ưu tiên xây dựng các mô hình ứng dụng khoa học - công nghệ hiệu quả trong lĩnh vực giống lai, phân bón thân thiện với môi trường, kỹ thuật canh tác có ứng dụng công nghệ thông tin giúp tăng năng suất, giảm chi phí, kiểm soát chất lượng cây trồng, con vật nuôi, phát triển dịch vụ logistics, nâng cao chất lượng giáo dục, y tế, dịch vụ truyền thông ...

Cải thiện tốc độ giải ngân chi NS cho lĩnh vực khoa học - công nghệ. Triển khai tích cực chủ trương khoán chi nghiên cứu đề tài, quản lý hành chính trong lĩnh vực này.

Ngoài phần chi NS, nên thu hút nguồn lực của các tổ chức phi chính phủ và doanh nghiệp phục vụ sự nghiệp khoa học - công nghệ. Trước mắt nên phát huy nguồn tài chính tự tạo do chính các tổ chức nghiên cứu khoa học - công nghệ đóng chân trên địa bàn tỉnh bằng cách tạo điều kiện thuận lợi để các đơn vị này ký hợp đồng nghiên cứu - triển khai với các tổ chức có nhu cầu. Nguồn thứ hai khá quan trọng là từ các doanh nghiệp. Nên cho phép các nhà khoa học làm việc trong lĩnh vực KH - CN

sáng tạo trong tìm kiếm đối tác và hợp đồng nghiên cứu - triển khai cho đơn vị.

Tăng cường kiểm soát quá trình chi sự nghiệp khác

Để nâng cao hiệu quả đồng thời giảm bớt tình trạng thất thoát, lãng phí nguồn tài chính của NS chi sự nghiệp khác, cần tăng cường kiểm soát CTX, kiểm tra, giám sát chi đặc thù nhằm tạo áp lực buộc các đơn vị sử dụng CTX một cách tiết kiệm, phòng ngừa lãng phí.

Cùng với chủ trương khoán chi cho các cơ sở văn hoá - nghệ thuật - thể dục - thể thao cần nghiên cứu để xây dựng chính sách hỗ trợ hợp lý cho những người làm công tác nghệ thuật, vận động viên thể thao, đào tạo, bồi dưỡng phát hiện tài năng trẻ trên lĩnh vực văn hoá thể thao đi đôi với tăng thu từ các hoạt động này nhằm bù đắp một phần chi NS.

Đối với các đơn vị sự nghiệp kinh tế, nên khuyến khích họ thương mại hóa dịch vụ cung cấp nhằm tạo nguồn thu, khuyến khích ký kết hợp đồng với các doanh nghiệp, cá nhân để có nguồn thu tăng thêm hợp lý, lấy đó làm nguồn tài chính tăng thu nhập ngoài lương cho người lao động, giảm chi từ NSĐP.

** Hoàn thiện kiểm soát quá trình chi đầu tư phát triển*

Kiểm soát quá trình huy động, phân bổ vốn đầu tư

Tăng chi NSĐP cho đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng để đẩy nhanh tốc độ thu hút vốn của xã hội và đóng góp thiết thực vào tăng trưởng kinh tế. Cần xác lập giới hạn tổng mức nguồn lực phân bổ cho các lĩnh vực ưu tiên đầu tư phù hợp với khuôn khổ tài chính trung dài hạn. Ưu tiên ở mức độ nhất định vốn đầu tư từ NSĐP cho phát triển hệ thống giao thông ở các vùng nông thôn, miền núi, trong đó chú trọng phân bổ vốn cho công tác duy tu, bảo dưỡng nhằm nâng cao hiệu quả khai thác và tiết kiệm chi phí.

Để đạt được mục tiêu CNH, HĐH, Thái Nguyên cần huy động nguồn vốn khá lớn. Tổng vốn đầu tư cần có giai đoạn 2016-2020 là 157 nghìn tỷ đồng. Các dự án được ưu tiên cấp vốn theo kế hoạch là dự án xây dựng các công trình tạo điều kiện khai thác hiệu quả tiềm năng kinh tế của tỉnh. Để tạo thuận lợi cho các chủ đầu tư và nhà thầu thi công có vốn, việc kiểm soát quá trình huy động vốn ĐTPT cần thực hiện một số giải pháp sau:

- Nhằm tăng vốn cho ĐTPT cần xây dựng kế hoạch CTX một cách tiết kiệm. Các khoản chi hội nghị, hội thảo, lễ tân và đi nước ngoài cần phải xiết chặt để tiết kiệm NSĐP.

- Xây dựng kế hoạch phát hành trái phiếu địa phương tài trợ cho các dự án đầu tư có tác động lớn đến phát triển KT-XH của tỉnh.

- Giữ gìn sự ổn định xã hội, an ninh, quốc phòng và tăng cường quảng bá các điều kiện hấp dẫn của Thái Nguyên để thu hút các nguồn vốn đầu tư ngoại tỉnh hỗ trợ và làm tăng tác động lan tỏa của đầu tư công. Thực hiện có hiệu quả chương trình xúc tiến đầu tư để thu hút các nhà đầu tư tiềm năng trong và ngoài nước. Khuyến khích các doanh nghiệp vừa và nhỏ và hộ gia đình đầu tư vào các lĩnh vực chế biến nông sản, công nghiệp phụ trợ cho các ngành có lợi thế cạnh tranh của tỉnh. Thực hiện các chương trình hỗ trợ để giúp các doanh nghiệp trong tỉnh có cơ chế vay vốn ngân hàng thuận lợi. Tỉnh cần có chính sách hỗ trợ tài chính từ NSNN nhằm khuyến khích thành lập và phát triển hệ thống các tổ chức có vai trò hỗ trợ sự phát triển của khu vực tư nhân, doanh nghiệp nhỏ và vừa, hoạt động trên các lĩnh vực như cung cấp thông tin, xúc tiến thương mại, tìm kiếm thị trường, tư vấn và triển khai ứng dụng công nghệ, đào tạo lao động…

Kiểm soát quá trình sử dụng vốn đầu tư

Kiểm soát chặt chẽ quá trình sử dụng vốn tại các dự án ưu tiên có tính chiến lược để đảm bảo việc phân bổ nguồn lực phù hợp với tiến độ thi công kết hợp với kiểm soát chặt chẽ chất lượng theo quy trình. Trong quá trình kiểm soát chi, cho phép chủ đầu tư và bên thi công linh hoạt, thay đổi một số khoản mục chi phù hợp với quy trình, thời gian thi công nhưng phải đảm bảo chất lượng và tổng dự toán không thay đổi.

Xác định cụ thể trách nhiệm cho từng cơ quan đơn vị tham gia vào quá trình quản lý đầu tư xây dựng cơ bản để tránh chồng chéo cũng như trùng lặp trách nhiệm, nhưng không được bỏ sót, trách nhiệm của các cơ quan đơn vị như: Sở Xây dựng, Sở Giao thông & Vận tải, Sở Kế hoạch & Đầu tư, Sở Tài chính, KBNN.

Thực hiện chế độ khoán chi nhằm trao quyền tự chủ rộng rãi cho ban quản lý dự án đầu tư trong việc tái phân bổ nguồn lực và nâng cao trách nhiệm giải trình của họ trước kết quả sử dụng vốn đầu tư. Giảm phương pháp kiểm soát theo cách xin - cho, hòa lẫn trách nhiệm giữa đối tượng quản lý và chủ thể quản lý dự án đầu tư. Kiện toàn cũng như nâng cao năng lực cũng như trách nhiệm của các đơn vị chủ đầu tư trong lĩnh

vực xây dựng cơ bản cho phù hợp với tình hình tại địa phương, thường xuyên đào tạo cập nhật những vấn đề mới phát sinh trong lĩnh vực xây dựng cơ bản.

Đổi mới cơ chế cấp phát kinh phí xây dựng trụ sở, văn phòng làm việc cho các cơ quan hành chính Nhà nước. Nếu NSĐP eo hẹp, có thể tạm thời sử dụng cơ sở vật chất thuê của khu vực tư nhân. Các khoản chi thiết lập cơ sở vật chất để cung cấp dịch vụ kinh tế cần chuyển từ cấp phát không hoàn lại sang cho vay đầu tư.

Đẩy nhanh tiến độ thanh quyết toán công trình và làm rõ trách nhiệm cá nhân, tổ chức trong chậm thanh, quyết toán để có hình thức xử lý đúng người, đúng tội. Kiên quyết thu hồi kinh phí từ các dự án không hoàn thành công trình đúng chất lượng. Phạt các đơn vị thi công chậm tiến độ không có lý do bất khả kháng...Thu hồi nhanh tiền về NSĐP trong những trường hợp đã có quyết định thu hồi. Siết chặt kỷ luật đấu thầu và kỷ luật thực hiện hợp đồng trong các dự án sử dụng NSĐP.

4.2.2.3. Nâng cao hiệu lực kiểm tra, thanh tra quản lý và sử dụng ngân sách địa phương

Tăng cường chất lượng giám sát thực hiện NSĐP của HĐND bằng cách thực hiện một số giải pháp:

Thứ nhất, cung cấp thông tin đầy đủ cho các ủy viên HĐND, nhất là các báo cáo thực hiện theo quý, năm, kết luận của kiểm toán nhà nước, số thông báo chỉ tiêu phân bổ từ TW… để các ủy viên có căn cứ đánh giá tình hình thực hiện NSNN cũng như phê chuẩn NSĐP một cách chính xác, hợp lý.

Thứ hai, HĐND có thể tăng tần suất thực hiện giám sát triển khai thực hiện các dự án trọng điểm đầu tư từ NSĐP dưới nhiều hình thức đa dạng như giám sát qua báo cáo, thị sát trực tiếp công trình hoặc chỉ đạo UBND kiểm tra, thanh tra chặt chẽ, khi cần thiết yêu cầu chủ đầu tư, ban quản lý dự án, UBND giải trình sử dụng vốn đầu tư trước HĐND.

Thứ ba, chỉ đạo UBND mời Kiểm toán nhà nước kiểm tra chi tiêu NSĐP đối với các dự án trọng điểm hoặc dự án có dấu hiệu vi phạm chế độ, chính sách quản lý NSĐP.

Phát huy tác dụng của thanh tra tài chính và thanh tra nhà nước trong kiểm tra, giám sát việc sử dụng NSĐT tại các đơn vị thụ hưởng NSĐP. Sở Tài chính cần kiểm tra sát sao quy chế chi tiêu nội bộ, quy chế quản lý tài sản công của các đơn vị sự nghiệp thực hiện tự chủ tài chính nhằm phòng ngừa cán bộ quản lý trong các cơ

quan này lợi dụng quyền chủ động biển thủ, tham ô NSNN.

Phát huy tinh thần tự chủ của cán bộ, nhân viên trong các cơ quan nhà nước giám sát sử dụng NSNN trong đơn vị. Bộ phận kiểm soát nội bộ trong từng đơn vị phải hỗ trợ người lao động giám sát sử dụng NSNN, thực hiện công khai thông tin về sử dụng NSNN tại trụ sở đơn vị. Chú trọng xử lý đơn thư tố giác của nhân dân về sai phạm của cán bộ, cơ quan trong sử dụng NSNN. Các trường hợp sai phạm phải được xử lý nghiêm khắc, kịp thời nhằm củng cố lòng tin của người có tinh thần tố giác và thiết lập kỷ cương trong quản lý NSNN.

Hằng năm, UBND tỉnh nên tổng kết hoạt động quản lý NSNN và công bố những đánh giá của cơ quan quản lý đến tất cả các đơn vị thụ hưởng NSĐP để khuyến khích người làm tốt, phê bình người làm kém, tăng tính thuyết phục trong cơ chế quản lý NSNN nói chung.

4.2.3. Nhóm giải pháp khác

4.2.3.1. Đảm bảo tính minh bạch, trách nhiệm giám sát và giải trình tài chính trong chi tiêu

Một phần hình thành NSĐP là thuế của người dân, vì vậy, người dân có quyền được biết tình hình sử dụng tiền thuế đó, sử dụng làm gì, có hiệu quả hay không. Thông qua sự giám sát của người dân sẽ nâng cao trách nhiệm của những người thực thi công vụ. Người dân có thể phát hiện ra những vướng mắc, bất cập từ đó có những đề xuất, sáng kiến với chính quyền địa phương góp phần hoàn thiện hoạt động quản lý chi NSNN.

Quyết định 80/2005/QĐ – TTg ngày 18/4/2005 về việc ban hành Quy chế giám sát đầu tư của cộng đồng; Nghị định số 84/2015/NĐ – CP ngày 30/9/2015 về giám sát và đánh giá đầu tư (thay thế Nghị định 113/2009/ NĐ – CP ngày 15/12/2009 về giám sát và đánh giá đầu tư). Theo đó, đã trao quyền cho công đồng theo dõi, kiểm tra việc chấp hành các quy định về quản lý đầu tư của cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý các vi phạm về đầu tư (trừ các chương trình, dự án bí mật quốc gia theo quy định của pháp luật).

Tại Điều 16 Luật NSNN năm 2015 có quy định rõ NSNN được giám sát bởi cộng đồng. Các nội dung giám sát của cộng đồng gồm: Việc chấp hành các quy

định của pháp luật về quản lý, sử dụng NSNN; tình hình thực hiện dự toán NSNN hàng năm; việc thực hiện công khai NSNN theo quy định.

Nhân dân có thể trực tiếp thực hiện giám sát hoặc thông qua các cơ quan địa diện của mình, thông qua các tổ chức xã hội mà họ là thành viên. Để bảo đảm quyền giám sát của người dân thì trách nhiệm của nhà nước là phải cung cấp thông tin về hoạt động của Nhà nước, có cơ chế để nhân dân tham gia giám sát hoạt động của cơ quan, cán bộ, công chức nhà nước đặc biệt là trong hoạt động chi NSNN. Qua hoạt động giám sát của người dân góp phần hạn chế tình trạng quan liêu, tham nhũng, tăng cường trách nhiệm của cán bộ, công chức trong thực thi công vụ. Vì vậy chính quyền các cấp của tỉnh cần: Khuyến khích người dân đề xuất các sáng kiến, giải pháp, kiến nghị với các cơ quan nhà nước trong việc sử dụng, quản lý NS tiết kiệm, hiệu quả, chống lãng phí; Đưa ra các mức thưởng cụ thể cho những giải pháp, sáng kiến được áp dụng của người dân. Giải quyết lịp thời các đơn thư khiếu nại, giải đáp các thắc mặc của người dân liên quan đến quá trình chi NSNN.

Để có thể đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giám sát và giải trình tài chính trong chi tiêu cần:

i) Trước hết phải thống nhất về mục tiêu và đối tượng công khai NS để đáp ứng yêu cầu minh bạch trong quản lý sử dụng NS, thể hiện trách nhiệm giải trình của các tổ chức, cá nhân liên quan đến NSNN, đáp ứng quyền được báo cáo, giám sát và nhu cầu thông tin về NS của các tổ chức, cá nhân.

ii) Tiếp theo, cần ban hành các chỉ tiêu công khai NS phù hợp với từng chủ thể, từng hoạt động liên quan đến sử dụng quỹ NSNN. Các chỉ tiêu này phải thống nhất, đảm bảo tính so sánh và kèm theo các giải trình, thuyết minh để đáp ứng các yêu cầu cung cấp đầy đủ thông tin, giúp cho việc giám sát theo các mức độ khác nhau của từng tổ chức, cá nhân được thuận lợi, dễ hiểu. Nội dung công khai bao gồm số liệu và báo cáo thuyết minh dự toán NSNN trình HĐND, dự toán đã được cấp có thẩm quyền quyết định, tình hình thực hiện NSNN và quyết toán NSNN; kết quả thực hiện các kiến nghị của cơ quan thanh tra, kiểm toán, trừ số liệu chi tiết, báo cáo thuyết minh thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh.

iii) Cần thống nhất về hình thức, quy trình, thời gian công khai và trách nhiệm giải trình của người đứng đầu khi được yêu cầu. Đây là các quy định có tính bắt buộc để đảm bảo việc thực hiện nhất quán, kịp thời.

Việc công khai NSNN được thực hiện bằng một hoặc một số hình thức: công bố tại kỳ họp, niêm yết tại trụ sở làm việc của cơ quan, tổ chức, đơn vị; phát hành ấn phẩm; thông báo bằng văn bản đến các cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có liên quan; đưa lên trang thông tin điện tử; thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng. Báo cáo dự toán NSNN phải được công khai chậm nhất 5 ngày làm việc kể từ ngày UBND gửi lại đại biểu HĐND. Báo cáo về NSNN phải được đăng tải trên các trang thông tin của chính quyền, đồng thời công bố tại trụ sở của chính quyền tỉnh.

iv) Cải thiện chất lượng thông tin về chi tiêu NS được công bố với độ mở nhiều hơn về dữ liệu ngân sách chi tiết. Xây dựng và hoàn thiện bộ chỉ số về NS mở bao gồm các Báo cáo thuyết trình NS. Đề xuất NS của các đơn vị dự toán. Đánh giá NS giữa kỳ của người dân. Theo Luật NSNN 2015, chính quyền cấp tỉnh có quyền vay để chi tiêu, đến lúc đó cần nâng cao chất lượng công bố thông tin về nợ của chính quyền địa phương.

v) Báo cáo dự toán NSNN cấp tỉnh đã được cấp có thẩm quyền quyết định, báo cáo quyết toán NSNN cấp tỉnh đã được cấp có thẩm quyền phê chuẩn, kết quả kiểm toán NSNN, kết quả thực hiện các kiến nghị của cơ quan thanh tra, kiểm toán phải được công khai chậm nhất 30 ngày kể từ ngày văn bản được ban hành. Báo cáo tình hình thực hiện NSNN hàng quý, 6 tháng phải được công khai chậm nhất 15 ngày kể từ ngày kết thúc quý, 6 tháng. Trong hoạt động quản lý chi NSNN cấp tỉnh còn bộc lộ nhiều hạn chế nên cần đề cao trách nhiệm giám sát của HĐND đối với các dự án đầu tư trên địa bàn, đồng thời, cần tăng cường hơn sự tham dự của người dân để đảm bảo các lựa chọn ưu tiên trong chi tiêu là khách quan, không bị chi phối bởi các nhóm lợi ích. Hoàn thiện cơ chế nhân dân thực hiện việc giám sát hoạt động phân bổ, sử dụng NS và tài sản công.

4.2.3.2. Nâng cao năng lực quản lý của người lãnh đạo, trình độ chuyên môn của cán bộ quản lý ngân sách địa phương

Hoàn thiện quản lý nhà nước nói chung và hoàn thiện quản lý chi NSNN nói riêng phải lấy con người làm trung tâm, có tính quyết định đến mọi yếu tố để đạt hiệu quả trong quản lý. Cán bộ luôn là khâu trọng yếu trong mọi chủ trương, chính sách. Vấn đề không phải là ở số lượng mà chính là chất lượng cán bộ. Chất lượng cán bộ thể hiện trên một số phương diện: Tư cách (thái độ trong công việc, quan hệ với đồng nghiệp, hành xử với công dân), Năng lực (trình độ chuyên môn, thời gian công tác, kinh nghiệm, quá trình rèn luyện, tự bồi dưỡng,…) và Hiệu suất (mức độ hoàn thành công việc được gia, thời gian thực hiện, những sai sót và khả năng hoàn thiện sai sót, tác động ra bên ngoài của việc hoàn thành công việc được giao,…). Vì vậy, hướng hoàn thiện là phải nâng cao kiến thức chuyên môn và trình độ quản lý, kiện toàn , sắp xếp lại bộ máy theo hướng tinh gọn, ổn định, phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được giao. Sử dụng đúng các phương pháp, công cụ quản lý chi NSNN có tác dụng trực tiếp hoàn thiện công tác quản lý chi NSNN; đồng thời nó cũng thể hiện rõ trình độ năng lực của các chủ thể quản lý chi NSNN. Thông qua việc đánh giá mức độ đúng đắn của việc sử dụng phương pháp, công cụ quản lý chi NSNN cho biết tình hình chất lượng chi NSNN được sử dụng tác động tới các khâu của chu trình quản lý chi NS.

Thông qua các mệnh lệnh, quyết định của lãnh đạo, chỉ thị hướng dẫn của cơ quan tài chính cấp trên, các kế hoạch triển khai của cơ quan tài chính được thực thi nghiêm chỉnh như thế nào. Biểu hiện ở các chỉ tiêu dự toán NS như xây dựng dự toán chi sát, chi đúng; kết quả thực hiện dự toán chi NS, quyết toán chi NS…

Một số giải pháp nâng cao năng lực quản lý của người lãnh đạo và đào tạo đội ngũ cán bộ quản lý là:

- Để nguồn nhân lực có chất lượng cao cần chú trọng ngay từ khâu thi tuyển đầu vào. Kết quả thi tuyển cần đảm bảo khách quan, công bằng, minh bạch.

- Phân loại cán bộ nhà nước: cán bộ hành chính, cán bộ sự nghiệp và chuyên viên để có chính sách sử dụng phù hợp.

- Không ngừng đào tạo, bồi dưỡng, bố trí và sử dụng cán bộ, phân công công tác theo đúng năng lực và trình độ của từng người. Sở Tài chính, Sở KHĐT cần tăng cường hơn nữa công tác tập huấn cho cán bộ, công chức quản lý chi NSNN.

- Xây dựng chỉ tiêu kiểm soát và đánh giá hoạt động của từng bộ phận, từng công chức trong mỗi đơn vị. Những chỉ tiêu này phải được thảo luận, thông qua và công bố minh bạch. Việc đánh giá hoạt động nói trên phải tiến hành thường xuyên, định kỳ và phải gắn với chế độ khen thưởng, kỷ luật hoặc đề bạt. Tuyệt đối tránh hiện tượng làm theo phong trào.

- Tăng cường hiệu lực giám sát của cơ quan có thẩm quyền, tổ chức xã hội và người dân đối với công chức. Thực hiện tốt quy chế dân chủ ở cơ sở để mọi hành vi của công chúc đều được giám sát hiệu quả.

- Việc thu hút nhân tài cho tỉnh cần được quan tâm hơn nữa. Là một cấp chính quyền địa phương, tỉnh Thái Nguyên không quyết định được mức lương trả cho người lao động, tuy nhiên, các cấp chính quyền địa phương có thể thực hiện tinh giản biên chế, chi tiêu tiết kiệm, tạo nguồn tăng thu nhập cho người lao động, đồng thời có cơ chế khen thưởng kịp thời và đủ để tạo động lực khuyến khích người có thành tích.

- Thường xuyên củng cố hoạt động quy hoạch cán bộ. Xây dựng kế hoạch khả thi đào tạo đội ngũ kế cận ở trong và ngoài nước.

4.3. Kiến nghị

4.3.1. Kiến nghị Quốc hội

Đồng bộ và điều chỉnh thống nhất các quy định của Luật Tổ chức chính quyền địa phương, Luật Đầu tư công và Luật NSNN theo hướng mở rộng quyền chủ động hơn nữa cho chính quyền cấp tỉnh trong việc xây dựng các định mức chi NSĐP. Hạn chế tối đa sự lồng ghép các quyết định của các cấp chính quyền địa phương trong dự toán và quyết toán chi NS. Tăng cường cơ chế khoán và cho phép từng cấp chính quyền địa phương tự cân đối thu chi những khoản chi trong khung khổ NS được phân bổ.

Thống nhất phương thức lập kế hoạch theo Luật Đầu tư công và lập dự toán NS theo Luật NSNN. Hiện tại Luật Đầu tư công đòi hỏi xây dựng và phê duyệt kế hoạch đầu tư 5 năm, trong khi cân đối chi ĐTPT trong dự toán NS chỉ được thực hiện hằng năm, kế hoạch tài chính trung hạn của tỉnh chỉ được xây dựng cho 3 năm.

Khi phê chuẩn dự toán NSNN, Quốc hội nên cân nhắc cắt giảm các khoản chi gây tác động ít nhất đến tăng trưởng, đến ổn định xã hội ở địa phương, thay đổi cách

giảm bình quân mọi khoản chi theo một tỷ lệ % như cách làm những năm gần đây.

Quy định nghĩa vụ cung cấp thông tin của Kiểm toán nhà nước liên quan đến chính quyền địa phương cho HĐND cấp tỉnh trước khi có những cuộc họp thực hiện nhiệm vụ giám sát hoặc phê chuẩn NSĐP.

4.3.2. Kiến nghị Chính phủ

Chính phủ cần rà soát điều chỉnh hệ thống chế độ và định mức phân bổ NSNN áp dụng chung cho các địa phương, nhất là định mức phân bổ NS quản lý hành chính cho các đơn vị trực thuộc tỉnh, định mức phân bổ CTX sự nghiệp giáo dục – đào tạo, sự nghiệp y tế.

Nhanh chóng ban hành các văn bản hướng dẫn các cơ quan quản lý NSĐP khi TW điều chỉnh chính sách của mình. Các Bộ, ngành Trung ương sớm trình Chính phủ ban hành các Nghị định hướng dẫn về cơ chế tài chính trong các lĩnh vực Giáo dục - đào tạo; dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao và du lịch; thông tin truyền thông và báo chí theo tinh thần của Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 của Chính phủ để địa phương có cơ sở tổ chức triển khai thực hiện.. Cần hướng dẫn các địa phương trong việc xây dựng định mức kinh tế kỹ thuật của từng dịch vụ công; xây dựng tiêu chí, tiêu chuẩn đánh giá chất lượng dịch vụ công; cách xác định giá từng dịch vụ công để làm cơ sở xây dựng phương án tự chủ đối với các đơn vị sự nghiệp công lập trong trên địa bàn tỉnh.

Sớm ban hành Nghị định hướng dẫn thực hiện phương thức quản lý NSNN theo kết quả thực hiện nhiệm vụ theo tinh thần Luật NSNN 2015. Cần đầu tư để xây dựng các chỉ tiêu đo lường kết quả đầu ra của hệ thống các cơ quan sử dụng NSNN. Các chuẩn đầu ra cần được nhóm lại dựa trên cơ sở tập hợp các đầu ra có độ tương đồng với nhau, qua đó hình thành thứ, bậc của kết quả đầu ra. Các chi tiêu đo lường kết quả đầu ra phải bao trùm các đánh giá toàn diện cả về số lượng (số đơn vị đầu ra được cung cấp), chất lượng (các đầu ra cần được đo lường về tiêu chuẩn kỹ thuật, độ hoàn chỉnh …); chi phí cung cấp các đầu ra (chi phí đơn vị, chi phí cận biên, chi phí trung bình khi cung cấp đầu ra); tiến độ (thời điểm hoặc thời gian các đầu ra được cung cấp).

Xây dựng cơ chế phối hợp giữa Bộ Tài chính với Bộ Kế hoạch & Đầu tư với một số Bộ, Ngành có liên quan trong xây dựng dự toán NSNN phát triển với vai trò

chủ trì của Bộ Tài chính. Thiết lập bộ phận chức năng chuyên trách trong việc theo dõi, giám sát, phân tích, đánh giá tình hình chi tiêu NS, tình hình và kết quả hoạt động của các đơn vị sử dụng NSNN. Thực sự trao quyền và giao trách nhiệm về quản lý chi tiêu công bao gồm: chi ĐTPT và chi TX cho các UBND để nâng cao tính linh hoạt, tích cực và sử dụng nguồn lực được phân bổ.

Chỉ đạo các cơ quan tham mưu kịp thời ban hành các văn bản hướng dẫn, quy trình thực hiện cụ thể nhằm nâng cao chất lượng quy hoạch, kế hoạch và dự toán NS theo kết quả thực hiện quy hoạch, kế hoạch. Cụ thể là cần cải thiện hệ thống thông tin phục vụ công tác kế hoạch hóa; xây dựng các mô hình dự báo và cơ sở thông tin đa dạng và toàn diện để hỗ trợ đắc lực cho việc áp dụng phương pháp lập dự toán theo đầu ra. Chỉ đạo phối hợp đồng bộ giữa trung ương với địa phương trong quá trình xây dựng và điều hành NS;

Có kế hoạch đào tạo nhằm nâng cao trình độ chuyên môn của cán bộ làm công tác kế toán tài chính công.

Xây dựng lộ trình thích hợp mở dần từng bước việc áp dụng phương thức quản lý chi NSNN theo kết quả đầu ra. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống định mức chi tiêu NSNN tham khảo phù hợp với yêu cầu áp dụng cơ chế quản lý NSNN theo kết quả đầu ra; đổi mới cách thức giao dự toán ngân sách nhà nước theo chế độ hợp đồng.

Xác định mức khoán kinh phí theo kết quả đầu ra, tiếp tục hoàn thiện hệ thống định mức, tiêu chí phân bổ NSNN cho các đơn vị sự nghiệp công theo kết quả hoạt động; đổi mới cơ chế phân bổ NSNN cho các đơn vị sự nghiệp công trên cơ sở các ưu tiên và xác định rõ các kết quả đầu ra; đẩy mạnh chuyển đổi việc cấp phát kinh phí NSNN sang hình thức đặt hàng, giao nhiệm vụ.

Củng cố hệ thống thông tin tài chính - NS, hệ thống kế toán NS, kế toán kho bạc và kế toán tại các đơn vị sử dụng NSNN nhằm cung cấp mặt bằng thông tin thống nhất và đầy đủ cho cán bộ quản lý NSNN ở các đơn vị khi họ có nhu cầu. Đầu tư xây dựng một số trung tâm có nhiệm vụ dự báo xu hướng phát triển dài hạn của lĩnh vực tài chính – ngân sách – đầu tư để hỗ trợ các đơn vị quản lý NSNN ở địa phương, giúp xây dựng dự toán chính xác hơn. Tăng thời gian chuẩn bị dự toán cho các cấp chính quyền địa phương nhằm nâng cao chất lượng dự toán.

Kết luận chương 4

Trên cơ sở phân tích thực trạng quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên đặc biệt là phần hạn chế và nguyên nhân, căn cứ vào định hướng, yêu cầu hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên, Luận án đề xuất 3 nhóm giải pháp sau:

1. Nhóm giải pháp về cơ chế, chính sách

2. Nhóm giải pháp về tổ chức thực hiện

3. Nhóm giải pháp khác

Để các giải pháp của Luận án có cơ sở thực hiện, Luận án có các kiến nghị với Quốc hội, Chính phủ nhằm hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên.

Nếu được triển khai và thực hiện nghiêm túc các giải pháp nêu trên, quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên sẽ được hoàn thiện và đạt được mục tiêu cuối cùng của quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên từ đó là điều kiện để quản lý chi NSNN tốt hơn.

KẾT LUẬN

Với mục tiêu xây dựng những luận cứ khoa học về quản lý chi NSNN từ đó đề xuất các giải pháp để hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên, Luận án: Hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên đã đạt được các kết quả chính sau:

- Khái quát tình hình nghiên cứu của các tác giả nước ngoài và trong nước về quản lý chi NSNN; tổng kết, đánh giá những điểm đạt được của các công trình nghiên cứu, những khoảng trống của các công trình nghiên cứu đã có.

- Hệ thống hóa và bổ sung những vấn đề lý luận về quản lý chi NSNN

- Phân tích thực trạng quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên, rút ra kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2014 – 2018

- Trên cơ sở định hướng, yêu cầu hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên, đề xuất hệ thống giải pháp và các kiến nghị nhằm hoàn thiện quản lý chi NSNN tỉnh Thái Nguyên.

Mặc dù đã rất cố gắng nhưng nội dung nghiên cứu là một vấn đề phức tạp, liên quan tới nhiều nội dung và do có những hạn chế nhất định về khả năng nghiên cứu, thời gian, nguồn số liệu nên còn nhiều vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu làm rõ hơn, NCS rất mong nhận được sự đóng góp ý kiến của các nhà khoa học để Luận án có chất lượng tốt hơn.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH KHOA HỌC CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐỀN LUẬN ÁN

I. ĐỀ TÀI KHOA HỌC

Giải pháp hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên. Chủ nhiệm đề tài; Đề tài khoa học cấp Học viện, Học viện Hậu cần (2017)

II. BÁO KHOA HỌC

1. (2014), "Quản lý ngân sách nhà nước ở tỉnh Thái Nguyên", Tạp chí Quản lý nhà nước, tháng 3/2014

2. (2015), " Đổi mới quản lý chu trình chi ngân sách nhà nước nhằm thực hiện phương thức quản lý ngân sách nhà nước theo kết quả đầu ra ở Việt Nam", Tạp chí Kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương, tháng 5/2015

3. (2018), “Một số giải pháp hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên”, Tạp chí Kinh tế và dự báo, Số 32 tháng 11/2018

4. (2019), “ Đổi mới quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên”, Tạp chí Kinh tế và dự báo, Số 10 tháng 4/2019

5. (2019), “ Nâng cao chất lượng quản lý đầu tư xây dựng cơ bản từ nguồn ngân sách nhà nước trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên”, Tạp chí Kinh tế và dự báo, Số 13 tháng 5/2019

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Bộ Tài chính (2010), *Mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp phát triển tài chính 5 năm 2011-2015*, Hà Nội.

2. Dương Đăng Chinh, Phạm Văn Khoan (2010), *Giáo trình Quản lý Tài chính công*, Nxb Tài chính, Hà Nội.

3. Cục Thống kê tỉnh Thái Nguyên (2014), *Niên giám thống kê năm 2014,* Thái Nguyên.

4. Cục Thống kê tỉnh Thái Nguyên (2015), *Niên giám thống kê năm 2015,* Thái Nguyên.

5. Cục Thống kê tỉnh Thái Nguyên (2016), *Niên giám thống kê năm 2016,* Thái

Nguyên.

6. Cục Thống kê tỉnh Thái Nguyên (2017), *Niên giám thống kê năm 2017,* Thái Nguyên.

7. Cục Thống kê tỉnh Thái Nguyên (2018), *Niên giám thống kê năm 2018,* Thái Nguyên.

8. Chính phủ (2001), *Quyết định về quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2001-2010*, Hà Nội..

9. Chính phủ (2006), *Quyết định số 210/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 12/9/2006 về ban hành các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ chi đầu tư phát triển bằng nguồn NSNN giai đoạn 2007-2020*, Hà Nội.

10. Chính phủ (2011), *Quyết định về quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh Thái Nguyên giai đoạn 2015-2020*, Hà Nội.

11. Lê Ngọc Châu (2004), *Một số giải pháp tăng cường kiểm soát chi ngân sách nhà nước qua hệ thống Kho bạc Nhà nước trong điều kiện ứng dụng tin học*, Đề tài khoa học cấp Bộ, Học viện Tài chính, Hà Nội.

12. Đinh Thị Chinh (2014), "Chính sách chi tiêu và thâm hụt ngân sách ở Việt Nam", *Thông tin phục vụ lãnh đạo*, (16).

13. Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh (2006), *Cơ sở khoa học của một số vấn đề trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam đến năm 2010 và tầm nhìn 2020*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

14. Trần Xuân Hải (2012), *Tăng cường công tác quản lý tài chính công ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay*, Đề tài cấp Bộ, Bộ Tài chính, Hà Nội.

15. Nguyễn Văn Hậu (2013), *Đổi mới quy trình chi ngân sách nhà nước ở Việt Nam hiện nay,* Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

16. Nguyễn Ngọc Hải (2008), *Hoàn thiện cơ chế quản lý chi ngân sách nhà nước cho việc cung ứng hàng hóa công cộng ở Việt Nam*, Luận án tiến sỹ kinh tế, Học viện Tài chính, Hà Nội.

17. Ngô Thanh Hoàng (2012), *Hoàn thiện cơ chế lập dự toán ngân sách nhà nước gắn với kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội theo khuôn khổ trung hạn ở Việt Nam,* Luận án tiến sĩ Kinh tế, Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

18. Trịnh Thị Thúy Hồng (2012*), Quản lý chi ngân sách Nhà nước trong đầu tư xây dựng cơ bản trên địa bàn tỉnh Bình Định*, 2012, Luận án tiến sỹ Kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.

19. Nguyễn Quang Hưng (2015), *Đổi mới kiểm soát chi ngân sách thường xuyên của chính quyền địa phương các cấp qua Kho bạc Nhà nước,* Luận án tiến sĩ Kinh tế, Học viện Tài chính, Hà Nội.

20. Tô Thiện Hiền (2015), *Nâng cao hiệu quả quản lý ngân sách nhà nước tỉnh An Giang giai đoạn 2011 - 2015 và tầm nhìn đến 2020,* Luận án tiến sĩ Kinh tế, Trường Đại học kinh tế quốc dân, Hà Nội.

21. Hội đồng nhân dân tỉnh Thái Nguyên (2014), *Nghị quyết về việc phê duyệt quyết toán ngân sách địa phương năm 2014* , Thái Nguyên.

22. Hội đồng nhân dân tỉnh Thái Nguyên (2015), *Nghị quyết về việc phê duyệt quyết toán ngân sách địa phương năm 2015* , Thái Nguyên

23. Hội đồng nhân dân tỉnh Thái Nguyên (2016), *Nghị quyết về việc phê duyệt quyết toán ngân sách địa phương năm 2016* , Thái Nguyên.

24. Hội đồng nhân dân tỉnh Thái Nguyên (2017), *Nghị quyết về việc phê duyệt quyết toán ngân sách địa phương năm 2017,* Thái Nguyên

25. Hội đồng nhân dân tỉnh Thái Nguyên (2018), *Nghị quyết về việc phê duyệt quyết toán ngân sách địa phương năm 2018* , Thái Nguyên

26. Kho bạc nhà nước tỉnh Thái Nguyên (2014), *Báo cáo Thống kê quyết toán ngân sách Nhà nước năm 2014,* Thái Nguyên.

27. Kho bạc nhà nước tỉnh Thái Nguyên (2015), *Báo cáo Thống kê quyết toán ngân sách Nhà nước năm 2015,* Thái Nguyên

28. Kho bạc nhà nước tỉnh Thái Nguyên (2016), *Báo cáo Thống kê quyết toán ngân sách Nhà nước năm 2016,* Thái Nguyên

29. Kho bạc nhà nước tỉnh Thái Nguyên (2017), *Báo cáo Thống kê quyết toán ngân sách Nhà nước năm 2017,* Thái Nguyên

30. Kho bạc nhà nước tỉnh Thái Nguyên (2018), *Báo cáo Thống kê quyết toán ngân sách Nhà nước năm 2018,* Thái Nguyên

31. Kho Bạc Nhà nước tỉnh Thái Nguyên (2016), *Báo cáo tổng kết về thanh toán*

vốn đầu tư giai đoạn 2010 - 2016, Thái Nguyên.

32. Trần Văn Lâm (2008), *Hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn tỉnh Quảng Ninh*, Luận án tiến sỹ kinh tế, Học viện Tài chính, Hà Nội.

33. Lê Thị Mai Liên và Nguyễn Thị Thúy (2015), "Bội chi ngân sách nhà nước ở Việt Nam: Xu hướng, nguyên nhân và biện pháp điều chỉnh", *Thông tin Phục vụ lãnh đạo*.

34. Lê Chi Mai (2011), *Quản lý chi tiêu công*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.

35. Dương Thị Bình Minh (2005), *Quản lý chi tiêu công ở Việt Nam thực trạng và giải pháp*, Nxb Tài chính, Hà Nội.

36. Nguyễn Thị Minh (2008), *Đổi mới chi ngân sách nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam*, Luận án tiến sỹ kinh tế, Học viện Tài chính, Hà Nội.

37. Ngân hàng thế giới (1998), *Các hệ thống tài chính và sự phát triển,* Nxb Giao thông Vận tải, Hà Nội.

38. Ngân hàng thế giới (1998), *Cẩm nang quản lý chi tiêu công,* Hà Nội.

39. Ngân hàng thế giới (2000), *Quản lý tốt hơn nguồn lực Nhà Nước, đánh giái chi tiêu công 2000*, Hà Nội.

40. Ngân hàng thế giới tại Việt Nam (2011), *Báo cáo đánh giá chi tiêu công, báo cáo phát triển của Việt Nam*, Hà Nội.

41. Bùi Đường Nghiêu (2003), *Đổi mới cơ cấu chi ngân sách nhà nước góp phần thực hiện công nghiệp hóa – hiện đại hóa ở Việt Nam,* Luận án tiến sỹ kinh tế, Học viện Tài chính, Hà Nội.

42. Quốc hội (2002), *Luật ngân sách nhà nước 2002,* Hà Nội

43. Quốc hội (2015), *Luật ngân sách nhà nước 2015,* Hà Nội.

44. Sở Tài chính tỉnh Thái Nguyên (2015), *Quyết toán thu - chi ngân sách của tỉnh Thái Nguyên và các huyện, thị xã, thành phố trên địa bàn năm 2015*, Thái Nguyên

45. Sở Tài chính tỉnh Thái Nguyên (2016), *Quyết toán thu - chi ngân sách của tỉnh Thái Nguyên và các huyện, thị xã, thành phố trên địa bàn năm 2016*, Thái Nguyên.

46. Sở Tài chính tỉnh Thái Nguyên (2017), *Quyết toán thu - chi ngân sách của tỉnh Thái Nguyên và các huyện, thị xã, thành phố trên địa bàn năm 2017*, Thái Nguyên

47. Sở Kế hoạch & Đầu tư tỉnh Thái Nguyên (2016), Tổng hợp Báo cáo tình hình

xây dựng cơ bản, báo cáo quyết toán thu – chi ngân sách của tỉnh giai đoạn 2010-2015, Thái Nguyên

48. Nguyễn Trọng Tuệ (2014), "Định hướng đổi mới cơ cấu chi ngân sách nhà nước ở tỉnh Hải Dương", *Tạp chí Kinh tế và dự báo* (5).

49. Sử Đình Thành (2005), *Vận dụng phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công của Việt Nam*, Nxb Tài chính, Hà Nội.

50. Sử Đình Thành, Bùi Thị Mai Hoài (2012), "Xây dựng hệ thống giám sát và đánh giá chi tiêu công dựa trên kết quả ở Việt Nam", *Tạp chí Kinh tế phát triển*, (258).

51. Nguyễn Trọng Thản (2011), "Quyết toán vốn đầu tư xây dựng cơ bản góc nhìn từ cơ quan Tài chính", *Tạp chí Tài chính kế toán*, (10).

52. Bùi Thị Quỳnh Thơ (2013), *Hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Hà Tĩnh,* Luận án tiến sỹ kinh tế, Học viện Tài chính, Hà Nội.

53. Nguyễn Trọng Tuệ (2014), "Định hướng đổi mới cơ cấu chi ngân sách nhà nước ở tỉnh Hải Dương", *Tạp chí Kinh tế và dự báo* (5).

54. Lê Văn Nghĩa (2018), *Quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Đắk Lắk", Luận án tiến sỹ Quản lý kinh tế,* Học viện chính trị quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.

55. Ủy ban nhân dân tỉnh Thái Nguyên (2015, *Tổng kết phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2010-2015 tỉnh Thái Nguyên, Thái Nguyên, phương hướng, nhiệm vụ giai đoạn 2016 - 2020 tỉnh Thái Nguyên,* Thái Nguyên

56. Ủy ban nhân dân tỉnh Thái Nguyên (2015*), Đánh giá quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Thái Nguyên thời kỳ 2011-2015,* Thái Nguyên.

57. Ủy ban nhân dân tỉnh Thái Nguyên (2016), *Báo cáo tóm tắt quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội tỉnh Thái Nguyên đến năm 2020,* Thái Nguyên.

58. Trần Quốc Vinh (2009), *Đổi mới quản lý chi ngân sách địa phương các tỉnh Đồng Bằng Sông Hồng*, Luận án tiến sỹ kinh tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.

59. Viện nghiên cứu phổ biến tri thức Bách khoa (1998), *Đại từ điển Kinh tế thị trường,* Nxb Trẻ Hà Nội.

60. Cao Ngọc Xuyên (2011), "Hoàn thiện quy trình quyết định ngân sách của Quốc

hội", *Tạp chí Quản lý kinh tế,* (8).

61. Nguyễn Như Ý (2003), *Từ điển Bách khoa Việt Nam,* Nxb Từ điển Bách khoa, Hà Nội.

Tiếng nước ngoài

62. Allen Shick (1998), *Acomtemporary approach to public expenditure management, Economi*c Development Institute of World Bank.
63. Silem (2002*), Encyclopedia of Economics and Management Science*, Social Labor Publishing House, Hanoi.
64. J. Stiglitz (1995), "Kinh tế công cộng".
65. Martin, Lawrence L, Kettner (1996), *Measuring the Performance of Human Service Programs*"
66. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale (2002) Finances Publiques - Tài chính công
67. Barry H.Potter và Jack Diamond (1998), Hướng dẫn Quản lý Chi tiêu Công của Quỹ tiền tệ quốc tế.
68. Teresa Curristine (2008), ''Performance Budgeting in OECD Countries - Dự thảo ngân sách dựa trên hiệu suất hoạt động ở các nước trong Tổ chức Hợp tác Phát triển Kinh tế OECD''
69. Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska and Jim Brumby (2010) *A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management*.
70. Mabel Waker (1930), *Municipal Expenditures.*

PHỤ LỤC

PHỤ LỤC

Ngày..... tháng 8 năm 2018

Phiếu số 1

PHIẾU TRƯNG CẦU Ý KIẾN

(Dành cho người dân)

Kính thưa các ông (bà)! Việc quản lý để sử dụng ngân sách nhà nước tiết kiệm, hiệu quả, phục vụ lợi ích chung và đem lại lợi ích lớn nhất cho người thụ hưởng ngân sách là nhiệm vụ không chỉ của cơ quan tài chính mà còn của những người thụ hưởng ngân sách.Trong thời gian qua, Đảng và Nhà nước đã thực thi nhiều cải cách, đổi mới chính sách để ngân sách nhà nước được sử dụng hiệu quả hơn. Tuy nhiên, có thể thấy, những cải cách đó là chưa đủ. Nghiên cứu sinh Nguyễn Thị Kim Liên đang thực hiện đề tài " Hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên". Nhằm góp phần tham mưu cho Đảng và Nhà nước đổi mới quản lý ngân sách nhà nước nói chung và quản lý chi ngân sách trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên nói riêng trong thời gian tới, Nghiên cứu sinh Nguyễn Thị Kim Liên rất mong được các ông (bà) hợp tác cung cấp thông tin để nhóm nghiên cứu tổng hợp báo cáo các cơ quan quản lý liên quan. Các ông (bà) tham gia trả lời phiếu điều tra sẽ điền thông tin vào các chỗ trống hoặc đánh dấu (x) vào ô tương ứng với ý kiến của mình. Nếu có ý kiến khác thì các ông (bà) sẽ ghi vào mục ý kiến khác; đối với câu hỏi chưa có sẵn phương án trả lời các ông (bà) vui lòng ghi ngắn gọn ý kiến của mình vào chỗ trống tương ứng. Nghiên cứu sinh xin cám ơn sự giúp đỡ của các ông (bà).

1. Thông tin cơ bản

Nghề nghiệp: .....

Tuổi: .....

Trình độ văn hóa: .....

Địa chỉ cư trú:.....

Huyện, thị xã, thành phố: …….....

Xã, phường: …….....

2. Các khoản chi nào dưới đây Ông (bà) mong muốn được ngân sách nhà nước hỗ trợ:

	Có	Không
Hỗ trợ cung ứng nước sạch	☐	☐

Hỗ trợ xây dựng cơ sở vật chất trường học ☐ ☐

Hỗ trợ xây dựng cơ sở y tế ☐ ☐

Hỗ trợ xây dựng cơ sở vật chất văn hóa ☐ ☐

Hỗ trợ xây dựng đường ở địa điểm cư trú ☐ ☐

Hỗ trợ cung cấp vật tư nông nghiệp ☐ ☐

Hỗ trợ tiếp cận tín dụng của ngân hàng thương mại ☐ ☐

Hỗ trợ học phí cho trẻ em ☐ ☐

Hỗ trợ bảo hiểm y tế ☐ ☐

Hỗ trợ khác: ……

……

3. Khoản tài trợ nào xã (phường) nơi ông bà cư ngụ đã nhận được từ ngân sách nhà nước để thực hiện các công trình sau đây:

+ Xây dựng đường nội bộ khu dân sinh ☐

+ Xây dựng trường học ☐

+ Xây dựng các công trình nước sạch ☐

+ Xây dựng khu xử lý rác thải ☐

+ Xây dựng chợ ☐

+ Xây dựng nhà văn hóa ☐

4. Ông (bà) có muốn tham gia giám sát quá trình thi công và chi tiêu ngân sách không nếu ngân sách nhà nước tài trợ để xây dựng các công trình nêu trên?

Có ☐ Không ☐

5. Nếu câu trả lời là có, xin nêu rõ ông (bà) muốn áp dụng hình thức giám sát nào sau đây:

Giám sát thông qua Ủy ban nhân dân xã phường ☐

Giám sát thông qua các tổ chức đoàn thể ☐

Giám sát thông qua tổ dân phố ☐

Tổ chức một tổ chức giám sát cộng đồng ☐

Hình thức khác (ghi rõ) ……

6. Ông (bà) đồng ý hay không đồng ý với các ý kiến sau đây

	Đồng ý	**Không đồng ý**
Ngân sách cần tài trợ 100% cho xây dựng đường ở khu dân cư	☐	☐
Người dân nên tự góp tiền làm đường ở khu dân cư và không thu tiền sử dụng đường	☐	☐
Người dân nên tự góp tiền làm đường ở khu dân cư và có thu tiền sử dụng đường	☐	☐
Người dân và nhà nước cùng góp tiền làm đường ở khu dân cư	☐	☐
Vận động các nhà hảo tâm xây dựng đường ở khu dân cư	☐	☐
Cho phép doanh nghiệp làm đường và tự thu tiền	☐	☐

7. Theo ông bà, các chính sách đã có của địa phương đã đáp ứng yêu cầu của gia đình chưa?

	Hoàn toàn chưa đáp ứng	Đáp ứng một số yêu cầu	Cơ bản đáp ứng	Đáp ứng tốt
Chính sách hỗ trợ đất đai	☐	☐	☐	☐
Chính sách hỗ trợ giá vật tư, máy móc	☐	☐	☐	☐
Chính sách khuyến khích ứng dụng kỹ thuật, công nghệ	☐	☐	☐	☐
Chính sách tín dụng	☐	☐	☐	☐
Chính sách đào tạo tay nghề, giáo dục	☐	☐	☐	☐
Chính sách y tế	☐	☐	☐	☐
Chính sách xoá đói, giảm nghèo	☐	☐	☐	☐
Chính sách văn hoá, xã hội	☐	☐	☐	☐

Xin trân trọng cám ơn sự giúp đỡ của ông (bà)!

Người điều tra	**Người được điều tra**
(ký và ghi rõ họ tên)	*(ký và ghi rõ họ tên)*

PHỤ LỤC

Phiếu số 2

Ngày..... tháng 8 năm 2018

PHIẾU TRƯNG CẦU Ý KIẾN

(Dành cho cán bộ ở các cơ quan quản lý ngân sách nhà nước)

Kính thưa các ông (bà)! Việc quản lý để sử dụng ngân sách nhà nước tiết kiệm, hiệu quả, phục vụ lợi ích chung và đem lại lợi ích lớn nhất cho người thụ hưởng ngân sách là nhiệm vụ không chỉ của cơ quan tài chính mà còn của những người thụ hưởng ngân sách.Trong thời gian qua, Đảng và Nhà nước đã thực thi nhiều cải cách, đổi mới chính sách để ngân sách nhà nước được sử dụng hiệu quả hơn. Tuy nhiên, có thể thấy, những cải cách đó là chưa đủ. Nghiên cứu sinh Nguyễn Thị Kim Liên đang thực hiện đề tài " Hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên". Nhằm góp phần tham mưu cho Đảng và Nhà nước đổi mới quản lý ngân sách nhà nước nói chung và quản lý chi ngân sách trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên nói riêng trong thời gian tới, Nghiên cứu sinh Nguyễn Thị Kim Liên rất mong được các ông (bà) hợp tác cung cấp thông tin để nhóm nghiên cứu tổng hợp báo cáo các cơ quan quản lý liên quan. Các ông (bà) tham gia trả lời phiếu điều tra sẽ điền thông tin vào các chỗ trống hoặc đánh dấu (x) vào ô tương ứng với ý kiến của mình. Nếu có ý kiến khác thì các ông (bà) sẽ ghi vào mục ý kiến khác; đối với câu hỏi chưa có sẵn phương án trả lời các ông (bà) vui lòng ghi ngắn gọn ý kiến của mình vào chỗ trống tương ứng. Nghiên cứu sinh xin cám ơn sự giúp đỡ của các ông (bà).

1. Một số thông tin cá nhân

Tên cơ quan ông (bà) công tác: ……

Chức danh: …….....

Giới tính: ……tuổi: …….....

Trình độ chuyên môn:.....

2. Những nội dung quản lý chi ngân sách nhà nước trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 theo ông (bà) đã:

Hợp lý ☐ Chưa hợp lý ☐

Tại sao?……

……

3. Theo ông (bà) những thuận lợi, khó khăn nào trong các lĩnh vực sau đây trong quá trình triển khai thực hiện Luật ngân sách nhà nước năm 2015 trên địa bàn tỉnh có thể gặp:

	Thuận lợi	Khó khăn
Lập dự toán chi ngân sách nhà nước	☐	☐
Chấp hành dự toán	☐	☐
Quyết toán ngân sách	☐	☐
Phân cấp quản lý ngân sách	☐	☐
Định mức chi	☐	☐
Kiểm soát của Kho bạc nhà nước	☐	☐
Kiểm toán nhà nước	☐	☐
Sử dụng ngân sách nhà nước	☐	☐
Kiểm tra, giám sát chi ngân sách của Hội đồng nhân dân	☐	☐

4. Cách thức tổ chức thực hiện Luật Ngân sách nhà nước năm 2015 đã:

Hợp lý ☐ Chưa hợp lý ☐

Tại sao?……

……

5. Các định mức chi ngân sách nhà nước hiện nay ông (bà) đánh giá như thế nào?

	Hợp lý	Chưa hợp lý
Định mức chi thường xuyên	☐	☐
Định mức chi đầu tư xây dựng cơ bản	☐	☐
Chế độ sử dụng tài sản công	☐	☐

6. Khoản mục chi ngân sách nhà nước nào theo ông (bà) dễ thực hiện khoán chi nhất (xếp theo thứ tự ưu tiên từ 1 đến hết)?

Chi thanh toán cho cá nhân ☐

Chi về hàng hóa, dịch vụ ☐

Chi hỗ trợ và bổ sung ☐

Chi khác ☐

7. Theo ông (bà), mô hình quản lý ngân sách nhà nước nào là phù hợp nhất với các cơ quan hành chính sự nghiệp?

Tự chủ theo Nghị định 16/CP ☐

Hạch toán thu chi toàn bộ theo Luật Ngân sách nhà nước ☐
Hỗ trợ cả gói theo nhiệm vụ được giao ☐
Cho tư nhân đấu thầu gói hỗ trợ cung cấp dịch vụ công ☐

8. Nhận xét của ông (bà) như thế nào về những khó khăn, thuận lợi trong thực hiện khoán kinh phí cho đơn vị sự nghiệp:

	Khó khăn	Bình thường	Thuận lợi
Đo lường kết quả hoạt động của đơn vị sự nghiệp	☐	☐	☐
Đo lường chất lượng hoạt động của đơn vị sự nghiệp	☐	☐	☐
Xác định chi phí hoạt động	☐	☐	☐
Phân cấp trách nhiệm quản lý kinh phí khoán	☐	☐	☐
Thực hiện kiểm tra, giám sát sử dụng ngân sách nhà nước	☐	☐	☐

9. Khó khăn nào trong lập dự toán chi ngân sách nhà nước mà hiện nay cơ quan tài chính thường gặp?

Thông tin dự báo ☐
Định mức chi ☐
Mục lục chi ngân sách nhà nước ☐
Chế độ chi ☐
Phân cấp quản lý chi ngân sách ☐
Hướng dẫn của cơ quan tài chính cấp trên ☐

10. Trong chấp hành chi ngân sách nhà nước hiện nay cơ quan tài chính thường gặp khó khăn nào?

Chất lượng dự toán ☐
Tiến độ phân bổ ngân sách ☐
Chất lượng quy hoạch, kế hoạch nhà nước ☐
Phân cấp quyền tự chủ cho địa phương ☐

11. Hiện nay cơ quan tài chính thường gặp khó khăn nào trong quyết toán chi ngân sách nhà nước?

Hồ sơ quyết toán ☐

Thủ tục quyết toán ☐

Thời hạn quyết toán ☐

Chế độ chi ngân sách nhà nước ☐

12. Theo ông (bà), nên làm gì để khắc phục các khó khăn đã nêu?

……

13. Cơ quan ông (bà) thường gặp những khó khăn nào trong chống lãng phí, thất thoát ngân sách nhà nước,?

Phân cấp quản lý ngân sách chưa rõ ràng ☐

Kiểm soát nội bộ chất lượng kém ☐

Kiểm toán nhà nước chưa đáp ứng yêu cầu ☐

Hệ thống định mức chi lạc hâu ☐

Chế độ chi chưa hợp lý ☐

Đạo đức cán bộ quản lý tài chính ☐

14. Ông (bà) có đề xuất gì để khắc phục những khó khăn nêu trên:

……

15. Trong thực hiện ổn định chi ngân sách nhà nước cho giai đoạn 5 năm cơ quan ông (bà) thường gặp trở ngại gì?

Biến động kinh tế vĩ mô ☐

Biến động của kinh tế thế giới ☐

Thiếu thông tin dự báo trung hạn ☐

Sự thay đổi chính sách của trung ương ☐

Chế độ phân cấp chưa đủ linh hoạt ☐

Chất lượng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm chưa cao ☐

16. Theo ông (bà), để quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra cần điều kiện nào trong những điều kiện sau đây (có thể chọn nhiều điều kiện)

	Đồng ý	**Không đồng ý**
Giao quyền tự chủ rộng rãi cho đơn vị thụ hưởng ngân sách	☐	☐

Xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đo lường kết quả hoạt động của các cơ quan hành chính – sự nghiệp	☐	☐
Gắn trách nhiệm người đứng đầu cơ quan với chất lượng và chi phí hoạt động của đơn vị	☐	☐
Tăng cường năng lực Kiểm toán Nhà nước	☐	☐
Đào tạo lại cán bộ	☐	☐
Phân cấp rõ trong quản lý ngân sách nhà nước	☐	☐
Ổn định ngân sách trung hạn	☐	☐

17. Hệ thống định mức chi ngân sách nhà nước của nước ta hiện nay theo đánh giá của ông (bà), như thế nào?

Phù hợp với điều kiện thực tế ☐

Một số định mức không hợp lý ☐

Hệ thống định mức không đồng bộ, thống nhất ☐

Rất lạc hậu, không phù hợp với thực tế đã thay đổi ☐

18. Kiến nghị của ông (bà) về hệ thống định mức

……

19. Kiểm soát chi của Kho bạc nhà nước ở Thái Nguyên theo đánh giá của ông (bà), như thế nào?

Rất hợp tác và tạo thuận lợi cho quản lý của địa phương ☐

Một số vấn đề chưa được phối hợp đồng bộ ☐

20. Để quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, theo đánh giá của ông (bà về bộ máy quản lý tài chính hiện tại của Tỉnh Thái Nguyên?

21. Nếu câu trả lời là chưa đáp ứng yêu, xin ông (bà) nêu kiến nghị:....

Xin trân trọng cám ơn sự giúp đỡ của* ông (bà)*!

Người điều tra	**Người được điều tra**
(ký và ghi rõ họ tên)	*(ký và ghi rõ họ tên)*

PHỤ LỤC

Ngày..... tháng 8 năm 2018

Phiếu số 3

PHIẾU TRƯNG CẦU Ý KIẾN

(Dành cho cán bộ trong các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp thụ hưởng ngân sách nhà nước)

Kính thưa các ông (bà)! Việc quản lý để sử dụng ngân sách nhà nước tiết kiệm, hiệu quả, phục vụ lợi ích chung và đem lại lợi ích lớn nhất cho người thụ hưởng ngân sách là nhiệm vụ không chỉ của cơ quan tài chính mà còn của những người thụ hưởng ngân sách.Trong thời gian qua, Đảng và Nhà nước đã thực thi nhiều cải cách, đổi mới chính sách để ngân sách nhà nước được sử dụng hiệu quả hơn. Tuy nhiên, có thể thấy, những cải cách đó là chưa đủ. Nghiên cứu sinh Nguyễn Thị Kim Liên đang thực hiện đề tài " Hoàn thiện quản lý chi ngân sách nhà nước tỉnh Thái Nguyên". Nhằm góp phần tham mưu cho Đảng và Nhà nước đổi mới quản lý ngân sách nhà nước nói chung và quản lý chi ngân sách trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên nói riêng trong thời gian tới, Nghiên cứu sinh Nguyễn Thị Kim Liên rất mong được các ông (bà) hợp tác cung cấp thông tin để nhóm nghiên cứu tổng hợp báo cáo các cơ quan quản lý liên quan. Các ông (bà) tham gia trả lời phiếu điều tra sẽ điền thông tin vào các chỗ trống hoặc đánh dấu (x) vào ô tương ứng với ý kiến của mình. Nếu có ý kiến khác thì các ông (bà) sẽ ghi vào mục ý kiến khác; đối với câu hỏi chưa có sẵn phương án trả lời các ông (bà) vui lòng ghi ngắn gọn ý kiến của mình vào chỗ trống tương ứng. Nghiên cứu sinh xin cám ơn sự giúp đỡ của các ông (bà).

1. Một số thông tin cá nhân

Tên cơ quan (chỉ ghi chung là trường học, bệnh viện hoặc đơn vị hành chính, sự nghiệp): …….....

Chức danh trong cơ quan: …….....

Trình độ : …….....

Tuổi:…….

Giới tính……...

2. Cơ quan ông (bà) hiện nay đang nhận ngân sách nhà nước theo chế độ nào?

Ngân sách cấp 100% kinh phí hoạt động ☐

Ngân sách cấp trên 50% kinh phí hoạt động ☐

Ngân sách cấp từ 10 - 50% kinh phí hoạt động ☐

Ngân sách cấp dưới 10% kinh phí hoạt động ☐

3. Việc cung cấp ngân sách như vậy theo ông (bà) đã:

Hợp lý ☐ Chưa hợp lý ☐

Tại sao? .....

.....

.....

4. Cách thức phân bổ ngân sách đã:

Hợp lý ☐ Chưa hợp lý ☐

Tại sao? .....

.....

.....

5. Đơn vị thường gặp khó khăn nào dưới đây trong khâu lập dự toán chi ngân sách nhà nước?

Thiếu thông tin dự báo ☐

Chế độ, chính sách chi chưa phù hợp ☐

Thời hạn hoàn thành dự án quá ngắn ☐

Cán bộ làm dự toán thiếu kinh nghiệm, kỹ năng ☐

Thiếu sự phối hợp của các bộ phận liên quan ☐

6. Đơn vị thường gặp khó khăn nào trong những khó khăn sau đây trong quá trình chấp hành ngân sách nhà nước:

	Có	**Không**
Định mức chi tiêu không phù hợp	☐	☐
Phân bổ ngân sách không phù hợp với tiến độ chi	☐	☐
Khó giải ngân do dự toán không hợp lý	☐	☐
Đều kiện, môi trường, nhiệm vụ thay đổi	☐	☐

7. Đơn vị thường gặp khó khăn nào dưới đây khi giao dịch với kho bạc nhà nước?

Thủ tục kiểm soát của Kho bạc rườm rà, không cần thiết	☐
Quy trình kiểm soát chi của Kho bạc kéo dài thời gian	☐
Hồ sơ, chứng từ quá nhiều và phức tạp	☐
Cán bộ Kho bạc không tạo điều kiện thuận lợi cho đơn vị	☐

8. Đơn vị thường gặp khó khăn nào trong những khó khăn dưới đây khi quyết toán ngân sách nhà nước?

Thời hạn quyết toán gấp gáp	☐
Không cho phép chuyển đổi khoản mục chi	☐
Hồ sơ quyết toán phức tạp	☐
Tốc độ giải ngân chậm	☐

Khó khăn khác: .....

.....

9. Quản lý ngân sách trung hạn (3 năm) đem lại thuận lợi hoặc gây khó khăn cho ông bà trong các công việc nào sau đây?

	Tốt	Bình thường
Dự toán ngân sách	☐	☐
Chấp hành dự toán ngân sách	☐	☐
Kiểm tra, giám sát thực hiện ngân sách	☐	☐
Quyết toán ngân sách	☐	☐
Sử dụng ngân sách	☐	☐

10. Những quy định về ổn định kế hoạch đầu tư công (5 năm) có tác động như thế nào đến các hoạt động sau đây?

	Thuận tiện	Không thuận tiện
Xây dựng quy hoạch, kế hoạch đầu tư	☐	☐
Thực hiện dự án đầu tư	☐	☐
Huy động và phân bổ vốn đầu tư	☐	☐
Quyết toán vốn đầu tư	☐	☐

11. Theo đánh giá của ông (bà), khi thu ngân sách khó khăn nên ưu tiên phân bổ chi ngân sách cho các khoản mục nào sau đây (xếp thứ tự ưu tiên từ 1 đến 4)

	1	2	3	4
Chi lương	☐	☐	☐	☐
Chi công tác phí	☐	☐	☐	☐
Chi sửa chữa tài sản cố định	☐	☐	☐	☐
Chi đầu tư xây dựng cơ bản	☐	☐	☐	☐
Chiđào tạo, nghiên cứu khoa học	☐	☐	☐	☐

12. Nhận xét của ông (bà) như thế nào về các định mức chi ngân sách nhà nước ở đơn vị mình?

	Hợp lý	Chưa hợp lý
Chi lương	☐	☐
Chi công tác phí	☐	☐
Chi duy tu, bảo dưỡng cơ sở vật chất	☐	☐
Chi mua xe ô tô của đơn vị	☐	☐

13. Theo ông (bà) nên áp dụng chế độ khoán kinh phí cho các hạng mục chi nào dưới đây để tăng quyền chủ động gắn với trách nhiệm sử dụng ngân sách nhà nước một cách hiệu quả?

Lương ☐
Chi phí vận chuyển ☐
Kinh phí duy tu, bảo dưỡng cơ sở vật chất ☐
Công tác phí ☐
Quỹ khen thưởng ☐
Quỹ phúc lợi ☐

14. Nhà nước nên cấp kinh phí cho đơn vị theo chế độ nào để tạo điều kiện thuận lợi cho đơn vị hoàn thành nhiệm vụ được giao?

Cấp 100%, các khoản đơn vị tự thu đều nộp 100% vào ngân sách ☐
Thực hiện cơ chế tự chủ theo Nghị định 16/CP ☐
Nhà nước cam kết hỗ trợ một gói theo nhiệm vụ được giao ☐

Nhà nước cấp vốn ban đầu và quản lý như doanh nghiệp công ích ☐

15. Theo ông (bà), nên ưu tiên khoán các khoản mục chi nào dưới đây theo kết quả hoàn thành nhiệm vụ (đánh số thứ tự ưu tiên từ 1 đến hết)

Lương ☐

Công tác phí ☐

Chi phí vận chuyển ☐

Chi phí quản lý hành chính (văn phòng phẩm…) ☐

Quỹ khen thưởng ☐

Quỹ phúc lợi ☐

Khoản khác (xin ghi rõ) .....

.....

16. Đơn vị của ông (bà) gặp khó khăn nào với cơ chế quản lư ngân sách nhà nước hiện hành?

Định mức chi ngân sách không phù hợp ☐

Khoản mục chi không phù hợp ☐

Quy định về dự toán ☐

Quy định về quyết toán ☐

Chế độ kế toán, báo cáo ☐

Chế độ kiểm tra, giám sát ☐

17. Nguyên nhân dẫn đến các khó khăn đã nêu?

.....…….…….

18. Theo ông (bà), cần làm gì để khắc phục các khó khăn đã nêu trên?

Chỉ cần thay đổi lại các định mức chi ngân sách ☐

Chỉ cần hoàn thiện chu trình ngân sách ☐

Thay cơ chế hiện tại bằng chế độ khoán từng phần ☐

Khoán toàn bộ kinh phí cho đơn vị theo kết quả đầu ra ☐

Nhà nước cam kết hỗ trợ theo khả năng, đơn vị phải tự trang trải bằng khoản phí tự thu ☐

Giải pháp khác: ……

19. Cơ quan quản lý tài chính cấp trên cần đổi mới như thế nào để mở rộng cơ chế khoán cho đơn vị của ông (bà)?

	Có	Không
Ban hành các chuẩn mực đo lường kết quả hoàn thành nhiệm vụ theo lĩnh vực, ngành	☐	☐
Nghiên cứu xây dựng hệ thống định mức mới	☐	☐
Tăng cường chức năng hướng dẫn đơn vị thụ hưởng ngân sách nhà nước xây dựng các định mức chi ngân sách	☐	☐
Tăng cường kiểm tra, thanh tra,	☐	☐
Đổi cơ chế quyết toán ngân sách nhà nước	☐	☐
Đề cao trách nhiệm thực hiện cam kết phân bổ ngân sách theo tiến độ	☐	☐

Ý kiến khác:……

20. Đánh giá của ông (bà) về các cải cách đổi mới trong lĩnh vực ngân sách từ khi áp dụng Luật Ngân sách nhà nước năm 2002 đến nay?

	Hoàn toàn chưa đáp ứng	Đáp ứng một số yêu cầu	Cơ bản đáp ứng	Đáp ứng tốt
Khoản mục chi ngân sách nhà nước	☐	☐	☐	☐
Định mức chi ngân sách nhà nước	☐	☐	☐	☐
Chu trình ngân sách nhà nước	☐	☐	☐	☐
Kiểm soát chi ngân sách nhà nước	☐	☐	☐	☐
Quyền chủ động của người thụ hưởng ngân sách nhà nước	☐	☐	☐	☐
Kế toán ngân sách nhà nước	☐	☐	☐	☐
Quan hệ quản lý với cơ quan tài chính	☐	☐	☐	☐
Quan hệ với Kho bạc nhà nước	☐	☐	☐	☐

Xin trân trọng cám ơn sự giúp đỡ của ông (bà)!

Người điều tra	**Người được điều tra**
(ký và ghi rõ họ tên)	*(ký và ghi rõ họ và tên*

KẾT QUẢ XỬ LÝ PHIẾU TRƯNG CẦU Ý KIẾN

Phiếu số 1

Ngày..... tháng..... năm.....

PHIẾU TRƯNG CẦU Ý KIẾN

(Dành cho người dân)

520 Phiếu điều tra

2. Các khoản chi nào dưới đây Ông (bà) mong muốn được ngân sách nhà nước hỗ trợ:

STT	Danh mục	Có		Không	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Hỗ trợ cung ứng nýớc sạch	423	81,3	97	18,7
2	Hỗ trợ xây dựng cơ sở vật chất trường học	461	88,7	59	11,3
3	Hỗ trợ xây dựng cơ sở y tế	432	83,1	88	16,9
4	Hỗ trợ xây dựng cõ sở vật chất vãn hóa	427	82,1	93	17,9
5	Hỗ trợ xây dựng đường ở địa điểm cư trú	495	95,2	25	4,8
6	Hỗ trợ cung cấp vật tý nông nghiệp	398	76,5	122	23,5
7	Hỗ trợ tiếp cận tín dụng của ngân hàng thýõng mại	360	69,2	160	30.8
8	Hỗ trợ học phí cho trẻ em	473	91	47	9
9	Hỗ trợ bảo hiểm y tế	464	89,2	56	10,8

Đa số người dân mong muốn được ngân sách Nhà nước hỗ trợ chi các khoản: Xây dựng đường ở địa điểm cư trú; xây dựng cơ sở vật chất trường học; xây dựng cơ sở y tế; xây dựng cơ sở vật chất văn hóa; cung ứng nước sạch; cung cấp vật tư nông nghiệp; tiếp cận tín dụng của ngân hàng thương mại; học phí cho trẻ em; bảo hiểm y tế. Về hỗ trợ khác: Không có ý kiến 406 (78%) và nhà nước không hỗ trợ khác 114 (21,9%).

3. Khoản tài trợ nào từ ngân sách Nhà nước mà xã (phường) nơi ông bà cư ngụ đã nhận được để thực hiện các công trình sau đây:

STT	Danh mục	Không		Có	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Xây dựng đường nội bộ khu dân sinh	198	38,1	322	61,9
2	Xây dựng trường học	216	41,5	304	58,5
3	Xây dựng các công trình nước sạch	314	60,4	206	39,6
4	Xây dựng khu xử lý rác thải	430	82,7	90	17,3
5	Xây dựng chợ	348	66,9	172	33,1
6	Xây dựng nhà văn hóa	298	57,3	222	42,7

Ngân sách Nhà nước về cơ bản đã hỗ trợ xây dựng đường nội bộ khu dân sinh và xây dựng trường học. Tuy vậy, ngân sách Nhà nước chỉ hỗ trợ một phần kinh phí còn rất thấp, để chi: Xây dựng khu xử lý rác thải; xây dựng các công trình nước sạch; xây dựng chợ; xây dựng nhà văn hóa.

4. Ông (bà) có muốn tham gia giám sát quá trình thi công và chi tiêu ngân sách không nếu ngân sách nhà nước tài trợ để xây dựng các công trình nêu trên?

Có 372 người dân được hỏi (71,5%) cho rằng: Nếu ngân sách nhà nước tài trợ để xây dựng các công trình: Đường nội bộ khu dân sinh; trường học; các công trình nước sạch; khu xử lý rác thải; chợ; nhà văn hóa, thì họ muốn tham gia giám sát quá trình thi công và chi tiêu ngân sách. Số còn lại 148 người (28,5%) không muốn tham gia giám sát thi công và chi tiêu tài chính các công trình này. Điều này cho thấy, công tác đầu tư xây dựng cơ bản các công trình được người dân rất quan tâm về chất lượng và kinh phí đầu tư công trình mà mình được hưởng thụ từ nguồn vốn đầu tư từ ngân sách Nhà nước.

5. Nếu câu trả lời là có, xin nêu rõ ông (bà) muốn áp dụng hình thức giám sát nào sau đây:

STT	Danh mục	Không		Có	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Giám sát thông qua Ủy ban nhân dân xã phường	340	65,4	180	34,6
2	Giám sát thông qua các tổ chức đoàn thể	396	76,2	124	23,8
3	Giám sát thông qua tổ dân phố	325	62,5	195	37,5
4	Tổ chức một tổ chức giám sát cộng ðồng	321	61,7	199	38,3
5	Hình thức khác	506	98,3	14	2,7

6. Ông (bà) đồng ý hay không đồng ý với các ý kiến sau đây:

STT	Danh mục	Đồng ý		Không ðồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Ngân sách cần tài trợ 100% cho xây dựng đường ở khu dân cư	448	86,2	72	13,8
2	Người dân nên tự góp tiền làm đường ở khu dân cư và không thu tiền sử dụng đường	153	29,4	367	70,6
3	Người dân nên tự góp tiền làm đường ở khu dân cư và có thu tiền sử dụng đường	115	22,1	405	77,9
4	Ngýời dân và nhà nýớc cùng góp tiền làm ðýờng ở khu dân cý	446	80	104	20
5	Vận ðộng các nhà hảo tâm xây dựng ðýờng ở khu dân cý	397	76,3	123	23,7
6	Cho phép doanh nghiệp làm ðýờng và tự thu tiền	138	26,5	382	73,5

Đa số người dân đồng ý với 03 hình thức, gồm: Ngân sách Nhà nước cần tài trợ 100% cho xây dựng đường ở khu dân cư; người dân và nhà nước cùng góp tiền làm đường ở khu dân cư; vận động các nhà hảo tâm xây dựng đường ở khu dân cư

7. Theo ông bà, các chính sách đã có của địa phương đã đáp ứng yêu cầu của gia đình chưa?

STT	Danh mục	Hoàn toàn chýa ðáp ứng		Đáp ứng một số yêu cầu		Cõ bản ðáp ứng		Đáp ứng tốt	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Chính sách hỗ trợ ðất ðai	153	29,4	231	44,4	129	24,8	7	1,4
2	Chính sách hỗ trợ giá vật tư, máy móc	171	32,9	218	41,9	123	23,7	8	1,5
3	Chính sách khuyến khích ứng dụng kỹ thuật, công nghệ	116	22,3	245	47,1	148	28,5	11	2,1
4	Chính sách đào tạo tay nghề, giáo dục	81	15,6	234	45	157	30,2	48	9,2
5	Chính sách y tế	62	11,9	232	44,6	163	31,3	63	12,2
6	Chính sách xoá đói, giảm nghèo	58	11,2	246	47,3	151	29	65	12,5
7	Chính sách văn hoá, xã hội	51	9,8	251	48,3	156	30	62	11,9

Các chính sách hỗ trợ đáp ứng và mới cơ bản đáp ứng một số yêu cầu.

Ngày..... tháng..... năm.....

PHIẾU TRƯNG CẦU Ý KIẾN

Phiếu số 2

(Dành cho cán bộ ở các cơ quan quản lý ngân sách nhà nước)

1. Một số thông tin cá nhân:

Tiến hành điều tra, khảo sát **265 người (153 nam chiếm tỷ lệ 57,7% và 112 nữ chiếm tỷ lệ 42,3%)** hiện là công chức, viên chức, người lao động chủ yếu đang công tác tại các cơ quan quản lý nhà nước cấp tỉnh và một số ít cán bộ cấp huyện có trình độ chuyên môn, như sau:

2. Về những nội dung quản lý chi ngân sách nhà nước trong Luật Ngân sách nhà nước năm 2015: 218 người (82,3%) cho rằng nội dung quản lý chi đã hợp lý; số còn lại 47 người (17,7%) nội dung quản lý chi chưa hợp lý, nhưng không nêu rõ lý do.

3. Về những thuận lợi, khó khăn trong quá trình triển khai Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015 trên địa bàn tỉnh Thái Nguyên:

STT	Nội dung hoạt ðộng	Thuận lợi		Khó khăn	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Về lập dự toán chi NSNN	205	77,4	60	22,6
2	Chấp hành dự toán	213	80,4	52	19,6
3	Quyết toán ngân sách	209	78,9	56	21,1
4	Việc phân cấp quản lý ngân sách	233	87,9	61	21,2
5	Định mức chi	156	54,2	32	12,1
6	Kiểm soát của Kho bạc nhà nýớc	206	77,7	59	22,3
7	Kiểm toán nhà nýớc	204	77	61	23
8	Sử dụng ngân sách Nhà nýớc	223	84,2	42	15,8
9	Kiểm tra, giám sát chi ngân sách của Hội ðồng Nhân dân	207	78	58	22

4. Về cách thức tổ chức thực hiện Luật Ngân sách nhà nước năm 2015:

208 người (78,5%) cho rằng các thức tổ chức thực hiện Luật Ngân sách Nhà nước đã hợp lý, số còn lại 57 người (21,5%) nội dung quản lý chi chưa hợp lý, nhưng không nêu rõ lý do.

5. Đánh giá các định mức chi ngân sách nhà nước hiện nay như thế nào?

STT	Danh mục	Hợp lý		Chưa hợp lý	
		Số người	Tỷ lệ (%)	Số người	Tỷ lệ (%)
1	Định mức chi thường xuyên	198	74,7	67	25,3
2	Định mức chi đầu tư XDCB	126	47,5	139	52,5
3	Chế độ sử dụng tài sản công	148	55,8	117	44,2
4	Định mức chi khác	136	51,3	129	48,7

6. Theo ông (bà) khoản mục chi ngân sách nhà nước nào dễ thực hiện khoán chi nhất (xếp theo thứ tự ưu tiên từ 1 đến hết)?

STT	Thứ tự ưu tiên	chi thanh toán cho cá nhân		Chi về hàng hóa, dịch vụ		Chi hỗ trợ và bổ sung		Chi khác	
		Số người	Tỷ lệ (%)	Số người	Tỷ lệ (%)	Số người	Tỷ lệ (%)	Số người	Tỷ lệ (%)
1	Ưu tiên 1	235	88,7	16	6	9	3,4	5	1,9
2	Ưu tiên 2	6	2,3	169	63,8	57	21,5	33	12,4
3	Ưu tiên 3	7	2,7	58	21,9	166	62,6	34	12,8
4	Ưu tiên 4	23	8,7	31	11,7	38	14,3	173	65,3

7. Theo ông (bà), mô hình quản lý ngân sách nhà nước nào là phù hợp nhất với các cơ quan hành chính sự nghiệp?

STT	Danh mục	Không phù hợp		Phù hợp	
		Số người	Tỷ lệ (%)	Số người	Tỷ lệ (%)
1	Tự chủ theo Nghị định 16/CP	120	45,3	145	54,7
2	Hạch toán thu - chi toàn bộ theo Luật Ngân sách Nhà nước	167	63	98	37
3	Hỗ trợ cả gói theo nhiệm vụ được giao	203	76,6	62	23,4
4	Cho tý nhân đấu thầu gói hỗ trợ cung cấp dịch vụ công	234	88,3	31	11,7

8. Ông (bà) nhận xét như thế nào về những khó khăn, thuận lợi trong thực hiện khoán kinh phí cho đơn vị sự nghiệp:

STT	Danh mục	Khó khăn		Bình thường		Thuận lợi	
		Số người	Tỷ lệ (%)	Số người	Tỷ lệ (%)	Số người	Tỷ lệ (%)
1	Đo lường kết quả hoạt động của đơn vị sự nghiệp	70	24,3	145	50,3	73	25,3
2	Đo lường chất lượng hoạt động của đơn vị sự nghiệp	63	21,9	155	53,8	70	24,3
3	Xác định chi phí hoạt động	56	19,4	177	61,5	55	19,1
4	Phân cấp trách nhiệm quản lý kinh phí khoán	22	7,6	159	55,2	107	37,2
5	Thực hiện kiểm tra, giám sát sử dụng ngân sách nhà nước	45	15,6	166	57,6	77	26,7

9. Trong lập dự toán chi ngân sách nhà nước hiện nay cơ quan tài chính thường gặp khó khăn nào?

STT	Danh mục	Không khó khăn		Khó khăn	
		Số người	Tỷ lệ (%)	Số người	Tỷ lệ (%)
1	Định mức chi	129	48,7	136	51,3
2	Chế độ chi	183	69,1	82	30.9
3	Mục lục chi ngân sách nhà nước	231	87,2	34	12,8
4	Thông tin dự báo	112	42,3	153	57,7
5	Phân cấp quản lý chi ngân sách	216	81,5	49	18,5
6	Hướng dẫn của cơ quan tài chính cấp trên	217	81,9	48	18,1

Việc lập dự toán chi ngân sách Nhà nước hiện nay còn gặp nhiều khó khăn, nhất là công tác dự báo và định mức chi.

10. Trong chấp hành chi ngân sách nhà nước hiện nay cơ quan tài chính thường gặp khó khăn nào?

STT	Danh mục	Không khó khăn		Khó khăn	
		Số người	Tỷ lệ (%)	Số người	Tỷ lệ (%)
1	Chất lượng dự toán	108	40,8	157	59,2
2	Tiến độ phân bổ ngân sách	156	58,9	109	41,1

3	Chất lýợng quy hoạch, kế hoạch Nhà nýớc	164	61,9	101	38,1
4	Phân cấp quyền tự chủ cho ðịa phýõng	198	74,7	67	25,3

Việc chấp hành chi hiện nay các cơ quan tài chính địa phương vẫn còn gặp nhiều khó khăn, chất lượng dự toán vẫn là khó khăn lớn nhất, dẫn đến việc cơ quan tài chính các cấp phải điều chính dự toán nhiều lần trong năm, làm giảm hiệu lực và hiệu quả trong thực hiện nhiệm vụ chi ngân sách Nhà nước.

11. Trong quyết toán chi ngân sách nhà nước hiện nay cơ quan tài chính thường gặp khó khăn nào?

STT	Danh mục	Không khó khăn		Khó khăn	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Thủ tục quyết toán	138	52,1	127	47,9
2	Hồ sõ quyết toán	121	45,7	144	54,3
3	Thời hạn quyết toán	195	73,6	70	26,4
4	Chế ðộ chi ngân sách Nhà nýớc	179	67,5	86	32,4

Trong quyết toán chi ngân sách nhà nước hiện nay cơ quan tài chính còn gặp những khó khăn nhất định, nhất là thủ tục, hồ sơ quyết toán và chế độ chi ngân sách Nhà nước.

12. Theo ông (bà), nên làm gì để khắc phục các khó khăn đã nêu?

13. Cơ quan ông (bà) thường gặp những khó khăn nào trong chống lãng phí, thất thoát ngân sách nhà nước?

STT	Danh mục	Không khó khăn		Khó khăn	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Phân cấp quản lý ngân sách chýa rõ ràng	143	54	122	46
2	Kiểm soát nội bộ chất lýợng kém	169	63,8	96	36,2
3	Kiểm toán Nhà nýớc chýa ðáp ứng yêu cầu	224	84,5	41	15,5

4	Hệ thống ðịnh mức chi lạc hâu	117	44,2	148	55,8
5	Chế ðộ chi chýa hợp lý	122	46	143	54
6	Đạo ðức cán bộ quản lý tài chính	176	66,4	89	33,6

14. Ông (bà) có đề xuất gì để khắc phục những khó khăn nêu trên:

15. Cơ quan ông (bà) thường gặp trở ngại gì trong thực hiện ổn định chi ngân sách nhà nước cho giai đoạn 5 năm?

ST T	Danh mục	Không Đồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Thiếu thông tin dự báo trung hạn	129	48,7	136	51,3
2	Biến ðộng kinh tế vĩ mô	143	54	122	46
3	Biến ðộng của kinh tế thế giới	186	70,2	79	29,8
4	Sự thay ðổi chính sách của Trung ýõng	147	55,5	118	44,5
5	Chế ðộ phân cấp chýa ðủ linh hoạt	171	64,5	94	35,5
6	Chất lýợng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 nãm chýa cao	169	63,8	96	36,2

Các nguyên nhân làm trở ngại các cơ quan, đơn vị trong việc thực hiện ổn định chi ngân sách nhà nước cho giai đoạn 5 năm thường do, gồm: Thiếu thông tin dự báo trung hạn; biến động kinh tế vĩ mô; chất lượng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm chưa cao; sự thay đổi chính sách của Trung ương...

16. Theo ông (bà), để quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra cần điều kiện nào trong những điều kiện sau đây (có thể chọn nhiều điều kiện)?

STT	Danh mục	Không Đồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Giao quyền tự chủ rộng rãi cho ðõn vị thụ hýởng ngân sách	93		172	

2	Xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đo lýờng kết quả hoạt động của các cõ quan hành chính – sự nghiệp	134		131	
3	Gắn trách nhiệm ngýời đứng đầu cõ quan với chất lýợng và chi phí hoạt động của đõn vị	63		202	
4	Tãng cýờng nãng lực Kiểm toán Nhà nýớc	167		98	
5	Đào tạo lại cán bộ	178		87	
6	Phân cấp rõ trong quản lý ngân sách Nhà nýớc	136		129	
7	Ổn định ngân sách trung hạn	163		102	

Để quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, trước hết phải gắn trách nhiệm người đứng đầu cơ quan với chất lượng và chi phí hoạt động của đơn vị trong mối quan hệ giao quyền tự chủ rộng rãi cho đơn vị thụ hưởng ngân sách, sau khi đã phân cấp rõ trong quản lý ngân sách Nhà nước và xây dựng hệ thống tiêu chuẩn đo lường kết quả hoạt động của các cơ quan hành chính – sự nghiệp...

17. Theo đánh giá của ông (bà), hệ thống định mức chi ngân sách nhà nước của nước ta hiện nay như thế nào?

STT	Danh mục	Không Đồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Phù hợp với đièu kiện thực tế	206	77,7	59	22,3
2	Một số định mức không hợp lý	92	34,7	173	65,3
3	Hệ thống định mức không đồng bộ, thống nhất	204	77	61	23
4	Rất lạc hậu, không phù hợp với thực tế đã thay đổi	243	91,7	22	8,3

Hệ thống định mức hiện nay chưa phù hợp với điều kiện thực tế do hệ thống định mức rất lạc hậu, không phù hợp với thực tế đã thay đổi.

18. Kiến nghị của ông (bà) về hệ thống định mức ……

19. Theo đánh giá của ông (bà), kiểm soát chi của Kho bạc nhà nước ở Thái Nguyên như thế nào?

STT	Danh mục	Không Đồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Rất hợp tác và tạo thuận lợi cho quản lý của ðịa phýõng	142	53,6	123	46,6
2	Một số vấn ðề chýa ðýợc phối hợp ðồng bộ	113	42,6	152	57,4

20. Để quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra, theo đánh giá của ông (bà), bộ máy quản lý tài chính hiện tại của Tỉnh Thái Nguyên:

Với 221 người (78,9%) trả lời đã đáp ứng và 56 người (21,1%) trả lời chưa đáp ứng. Có thể khẳng định rằng, bộ máy quản lý tài chính hiện tại của Tỉnh Thái Nguyên đã cơ bản đáp ứng yêu cầu quản lý ngân sách theo kết quả đầu ra.

21. Nếu câu trả lời là chưa đáp ứng yêu, xin ông (bà) nêu kiến nghị:....

Người điều tra **Người được điều tra**

(ký và ghi rõ họ tên) *(ký và ghi rõ họ tên)*

Phiếu số 3

Ngày..... tháng..... năm.....

PHIẾU TRƯNG CẦU Ý KIẾN

(Dành cho cán bộ trong các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp thụ hưởng ngân sách Nhà nước)

- Số người *(số phiếu) điều tra:* ***129*** (79 *Nam chiếm 61,2%; 50 Nữ chiếm 38,6%)*

- Đối tượng điều tra: *Cán bộ, công chức, viên chức và người lao động trong các cơ quan hành chính sự nghiệp cấp tỉnh thụ hưởng ngân sách Nhà nước*

2. Hiện nay cơ quan ông (bà) đang nhận ngân sách Nhà nước theo chế độ nào?

STT	Danh mục	Không đồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Ngân sách cấp 100% kinh phí hoạt động	44	34,1	85	65,9
2	Ngân sách cấp trên 50% kinh phí hoạt động	104	80,6	25	19,4
3	Ngân sách cấp từ 10 - 50% kinh phí hoạt động	116	89,9	13	10,1
4	Ngân sách cấp dýới 10% kinh phí hoạt ðộng	119	92,2	10	7,8

3. Theo ông (bà) việc cung cấp ngân sách như vậy đã:

Đa số (79 người – 61,2%) cho rằng việc ngân sách cấp cho đơn vị là hợp lý. Số còn lại (50 người – 38,8%) cho rằng chưa hợp lý.

4. Cách thức phân bổ ngân sách đã:

Đa số (84 người – 65,1%) cho rằng cách thức phân bổ ngân sách cho đơn vị là hợp lý. Số còn lại (45 người – 34,9%) cho rằng chưa hợp lý.

5. Đơn vị thường gặp khó khăn nào dưới đây trong khâu lập dự toán chi ngân sách Nhà nước,?

STT	Danh mục	Không đồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Thiếu thông tin dự báo	70	54,3	59	45,7
2	Chế độ, chính sách chi chưa phù hợp	74	57,4	55	42,6
3	Thời hạn hoàn thành dự án quá ngắn	105	81,4	24	18,6
4	Cán bộ làm dự toán thiếu kinh nghiệm, kỹ nãng	107	82,9	22	17,1
5	Thiếu sự phối hợp của các bộ phận liên quan	91	70,5	38	29,5

6. Trong quá trình chấp hành ngân sách Nhà nước đơn vị thường gặp khó khăn nào trong những khó khăn sau đây

STT	Danh mục	Có		Không	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Định mức chi tiêu không phù hợp	74	57,4	55	42,6
2	Phân bổ ngân sách không phù hợp với tiến độ chi	46	35,7	83	64,3
3	Khó giải ngân do dự toán không hợp lý	42	32,6	87	67,4
4	Điều kiện, môi trýờng, nhiệm vụ thay ðổi	63	48,8	66	51,2

7. Khi giao dịch với kho bạc Nhà nước, đơn vị thường gặp khó khăn nào dưới đây?

STT	Danh mục	Không đồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Thủ tục kiểm soát của Kho bạc rườm rà, không cần thiết	60	46,5	69	53,5
2	Quy trình kiểm soát chi của Kho bạc kéo dài thời gian	103	79,8	26	20,2
3	Hồ sơ, chứng từ quá nhiều và phức tạp	62	48,1	67	51,9
4	Cán bộ Kho bạc không tạo ðiều kiện thuận lợi cho ðõn vị	113	87,6	16	12,4

8. Khi quyết toán ngân sách Nhà nước, đơn vị thường gặp khó khăn nào trong những khó khăn dưới đây?

STT	Danh mục	Không đồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Thời hạn quyết toán gấp gáp	79	61,2	50	38,8
2	Không cho phép chuyển đổi khoản mục chi	86	66,7	43	33,3
3	Hồ sơ quyết toán phức tạp	91	70,5	38	29,5
4	Tốc ðộ giải ngân chậm	113	87,6	16	12,4
5	Khó khãn khác	126	97,7	3	2,3

9. Theo ông (bà), quản lý ngân sách trung hạn (3 năm) đem lại thuận lợi hoặc gây khó khăn cho ông bà trong các công việc nào sau đây?

STT	Danh mục	Tốt		Bình thýờng	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Dự toán ngân sách	53	41,1	76	58,9
2	Chấp hành dự toán ngân sách	57	44,2	72	55,8
3	Kiểm tra, giám sát thực hiện ngân sách	61	47,3	68	52,7
4	Quyết toán ngân sách	54	41,9	75	58,1
5	Sử dụng ngân sách	55	42,6	74	57,4

Quản lý ngân sách trung hạn (3 năm) cũng đem lại những thuận lợi trong việc lập dự toán, chấp hành dự toán và kiểm tra dự toán; giám sát thực hiện ngân sách quyết toán và sử dụng ngân sách

10. Những quy định về ổn định kế hoạch đầu tư công (5 năm) có tác động như thế nào đến các hoạt động sau đây?

STT	Danh mục	Thuận tiện		Không thuận tiện	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Xây dựng quy hoạch, kế hoạch đầu tư	101	78,3	28	21,7
2	Thực hiện dự án đầu tư	99	76,7	30	23,2
3	Huy động và phân bổ vốn đầu tư	94	72,9	35	27,1
4	Quyết toán vốn ðầu tý	86	66,7	43	33,3

11. Theo đánh giá của ông (bà), khi thu ngân sách khó khăn nên ưu tiên phân bổ chi ngân sách cho các khoản mục nào sau đây (xếp thứ tự ưu tiên từ 1 đến 4)

STT	Danh mục	Ýu tiên 1		Ýu tiên 2		Ýu tiên 3		Ýu tiên 4	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Chi lýõng	116	89,9	7	5,4	6	4,7	0	0,0
2	Chi công tác phí	32	24,6	63	48,8	19	14,7	15	11,6
3	Chi sửa chữa tài sản cố định	10	7,8	45	34,9	43	33,3	31	24
4	Chi đầu tư xây dựng cơ bản	13	10,3	26	20,2	36	27,9	54	41,9
5	Chi đào tạo, nghiên cứu khoa học	21	16,3	33	25,6	38	29,5	37	28,6

Khi thu ngân sách khó khăn, nên ưu tiên phân bổ chi ngân sách cho các khoản chi mục lần lượt theo thứ tự ưu tiên sau: Lương; công tác phí; sửa chữa tài sản cố định; đầu tư xây dựng cơ bản; đào tạo, nghiên cứu khoa học.

12. Ông (bà) nhận xét như thế nào về các định mức chi ngân sách Nhà nước ở đơn vị mình?

STT	Danh mục	Hợp lý		Chýa hợp lý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Chi lýõng	99	76,7	30	23,3
2	Chi công tác phí	100	77,5	29	22,5
3	Chi duy tu, bảo dưỡng cơ sở vật chất	61	47,3	68	52,7
4	Chi mua xe ô tô của đơn vị	69	53,5	60	46,5

Các định mức chi ngân sách Nhà nước về tiền lương, công tác phí, duy tu, bảo dưỡng cơ sở vật chất ở các đơn vị đã tương đối hợp lý. Riêng chi mua ô tô của đơn vị còn chưa hợp lý.

13. Để tăng quyền chủ động gắn với trách nhiệm sử dụng ngân sách Nhà nước một cách hiệu quả, theo ông (bà) nên áp dụng chế độ khoán kinh phí cho các hạng mục chi nào dưới đây?

STT	Danh mục	Không ðồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Lýõng	63	48,8	66	51,2
2	Chi phí vận chuyển	69	53,5	60	46,5
3	Kinh phí duy tu, bảo dưỡng cơ sở vật chất	81	62,8	48	37,2
4	Công tác phí	31	24	98	76
5	Quỹ khen thưởng	100	77,5	29	22,5
6	Quỹ phúc lợi	103	64,8	26	20,2

14. Để tạo điều kiện thuận lợi cho đơn vị hoàn thành nhiệm vụ được giao, Nhà nước nên cấp kinh phí cho đơn vị theo chế độ nào?

STT	Danh mục	Không đồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Cấp 100%, các khoản đõn vị tự thu đều nộp 100% vào ngân sách	97	75,2	32	24,8
2	Thực hiện cơ chế tự chủ theo Nghị định 16/CP	54	41,9	75	58,1
3	Nhà nước cam kết hỗ trợ một gói theo nhiệm vụ được giao	94	72,9	35	27,1
4	Nhà nước cấp vốn ban đầu và quản lý như doanh nghiệp công ích	113	87,6	16	12,4

Để tạo điều kiện thuận lợi cho đơn vị hoàn thành nhiệm vụ được giao, Nhà nước nên cấp kinh phí cho đơn vị theo cơ chế tự chủ theo Nghị định 16/CP.

15. Theo ông (bà), nên ưu tiên khoán các khoản mục chi nào dưới đây theo kết quả hoàn thành nhiệm vụ (đánh số thứ tự ưu tiên từ 1 đến hết)

STT	Danh mục	Ýu tiên 1		Ýu tiên 2		Ýu tiên 3		Ýu tiên 4		Ýu tiên 5		Ýu tiên 6		Ýu tiên 7	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Lýõng	99	76,7	4	3,1	5	3,9	6	4,7	3	2,3	12	9,3	0	0,0
2	Công tác phí	10	7,8	79	61,2	26	20,2	7	5,4	3	2,3	4	3,1	0	0,0
3	Chi phí vận chuyển	4	3,1	9	7	22	17,1	24	18,5	25	19,4	44	34,1	1	0,8
4	Chi phí quản lý hành chính (văn phòng phẩm…)	11	8,5	26	20,4	42	32,5	30	23,2	14	10,8	6	4,6	0	0,0
5	Quỹ khen thưởng	4	3,1	8	6,2	22	17,1	46	35,7	42	32,5	7	5,4	0	0,0
6	Quỹ phúc lợi	0	0,0	4	3,1	11	8,5	16	12,4	42	32,6	55	42,6	1	0,8

Ưu tiên khoán các khoản mục chi theo kết quả hoàn thành nhiệm vụ:

Ưu tiên 1: Lương

Ưu tiên 2: Công tác phí

Ưu tiên 3: Công tác phí

Ưu tiên 4: Quỹ khen thưởng

Ưu tiên 5: Quỹ khen thưởng và Quỹ Phúc lợi

Ưu tiên 6: Quỹ Phúc lợi

16. Với cơ chế quản lý ngân sách Nhà nước hiện hành, đơn vị của ông (bà) gặp khó khăn nào?

STT	Danh mục	Không đồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Định mức chi ngân sách không phù hợp	33	25,6	96	74,4
2	Khoản mục chi không phù hợp	92	71,3	37	28,7
3	Quy định về dự toán	99	76,7	30	23,3
4	Quy định về quyết toán	108	83,7	21	16,3
5	Chế độ kế toán, báo cáo	99	78,7	30	23,3
6	Chế độ kiểm tra, giám sát	103	79,8	17	13,2

Với cơ chế quản lý ngân sách Nhà nước hiện hành, các đơn vị gặp khó khăn do định mức chi ngân sách không phù hợp là chủ yếu.

17. Nguyên nhân dẫn đến các khó khăn đã nêu? …… .

18. Theo ông (bà), cần làm gì để khắc phục các khó khăn đã nêu trên

STT	Danh mục	Không đồng ý		Đồng ý	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Chỉ cần thay ðổi lại các ðịnh mức chi ngân sách	59	45,7	70	54,3
2	Chỉ cần hoàn thiện chu trình ngân sách	91	70,5	38	29,5
3	Thay cơ chế hiện tại bằng chế độ khoán từng phần	78	60,5	51	39,5
4	Khoán toàn bộ kinh phí cho đơn vị theo kết quả đầu ra	101	78,3	28	21,7
5	Nhà nước cam kết hỗ trợ theo khả năng, đơn vị phải tự trang trải bằng khoản phí tự thu	109	84,5	20	15,5
6	Giải pháp khác:	125	96,6	4	3,1

19. Để mở rộng cơ chế khoán cho đơn vị của ông (bà), cơ quan quản lý tài chính cấp trên cần đổi mới như thế nào?

STT	Danh mục	Có		Không	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Ban hành các chuẩn mực ðo lýờng kết quả hoàn thành nhiệm vụ theo lĩnh vực, ngành	115	89,1	14	10,9
2	Nghiên cứu xây dựng hệ thống định mức mới	121	93,8	8	6,2

3	Tăng cường chức năng hướng dẫn đơn vị thụ hưởng NSNN xây dựng các định mức chi ngân sách	112	86,8	17	13,2
4	Tăng cường kiểm tra, thanh tra,	95	73,6	34	26,4
5	Đổi cơ chế quyết toán ngân sách Nhà nước	86	66,7	43	33,3
6	Đề cao trách nhiệm thực hiện cam kết phân bổ ngân sách theo tiến độ	96	74,4	33	26,6

20. Đánh giá của ông (bà) về các cải cách đổi mới trong lĩnh vực ngân sách từ khi áp dụng Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 đến nay

STT	Danh mục	Hoàn toàn chýa ðáp ứng		Đáp ứng một số yêu cầu		Cõ bản ðáp ứng		Đáp ứng tốt	
		Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)	Số ngýời	Tỷ lệ (%)
1	Khoản mục chi ngân sách Nhà nýớc	7	5,4	33	25,6	82	63,6	7	5,4
2	Định mức chi ngân sách Nhà nước	6	4,7	60	46,5	55	42,6	9	7
3	Chu trình ngân sách Nhà nước	4	3,1	23	17,8	92	71,3	10	7,8
4	Kiểm soát chi ngân sách Nhà nước	3	2,3	26	20,2	81	62,8	19	14,7
5	Quyền chủ động của người thụ hưởng ngân sách Nhà nước	3	2,3	38	29,5	68	52,7	20	15,5
6	Kế toán ngân sách Nhà nước	2	1,6	21	16,3	94	72,9	12	9,3
7	Quan hệ quản lý với	1	0,8	17	13,2	97	75,2	14	10,9

	cơ quan tài chính								
8	Quan hệ với Kho bạc Nhà nước	4	3,1	15	11,6	98	76	12	9,3

Cải cách đổi mới trong lĩnh vực ngân sách từ khi áp dụng Luật Ngân sách Nhà nước năm 2003 đến nay: Khoản mục chi ngân sách Nhà nước, quan hệ với Kho bạc Nhà nước, quan hệ quản lý với cơ quan tài chính, kế toán ngân sách Nhà nước, quyền chủ động của người thụ hưởng ngân sách Nhà nước, kiểm soát chi ngân sách Nhà nước và chu trình ngân sách Nhà nước cơ bản đáp ứng yêu cầu. Riêng định mức chi ngân sách Nhà nước chưa đảm bảo yêu cầu.

Người điều tra
(ký và ghi rõ họ tên)

Người được điều tra
(ký và ghi rõ họ tên)